



On Regional
Government Competition

区域政府竞争

陈云贤 顾文静 / 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



说 明

本书版权属于北京大学出版社有限公司。版权所有，侵权必究。

本书电子版仅提供给高校任课教师使用，如有任课教师需要本书课件或其他相关教学资料，请联系北京大学出版社客服，微信手机同号：15600139606，扫下面二维码可直接联系。

由于教材版权所限，仅限任课教师索取，谢谢！



区域政府竞争

陈云贤 顾文静 著

北京大学出版社版权所有
禁止转载



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

区域政府竞争/陈云贤, 顾文静著. —北京: 北京大学出版社, 2017. 4

ISBN 978-7-301-28185-7

I. ①区… II. ①陈…②顾… III. ①地方政府—行政管理—研究—中国
IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 052314 号

- 书 名** 区域政府竞争
QUYU ZHENGFU JINGZHENG
- 著作责任者** 陈云贤 顾文静 著
- 策划编辑** 李 虎
- 特约编辑** 林德荣
- 责任编辑** 翟 源
- 标准书号** ISBN 978-7-301-28185-7
- 出版发行** 北京大学出版社
- 地 址** 北京市海淀区成府路 205 号 100871
- 网 址** <http://www.pup.cn> 新浪微博: @北京大学出版社
- 电子信箱** pup_6@163.com
- 电 话** 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62750667
- 印 刷 者**
- 经 销 者** 新华书店
- 787 毫米×1092 毫米 16 开本 13.5 印张 300 千字
- 2017 年 4 月第 1 版 2017 年 4 月第 1 次印刷
- 定 价** 38.00 元

未经许可, 不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有, 侵权必究

举报电话: 010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题, 请与出版部联系, 电话: 010-62756370

序

经济的全球化和区域经济的发展，是 21 世纪的重要事件。尤其是全球区域经济的竞争与融合，推动了经济的全球化进程，最终推进了全球经济的繁荣与发展。

从经济理论研究的角度来说，对区域经济发展理论的研究，已经引起越来越多的经济学家关注。十几年来，陈云贤博士一直致力于这方面的研究，并把研究的焦点放在区域经济发展背后的区域政府，先后出版了《超前引领——对中国区域经济发展的实践与思考》《论政府超前引领——对世界区域经济发展的理论与探索》《中观经济学——对经济理论体系的创新与发展》，到现在这本《区域政府竞争》。

我们把资源分类作为区域政府竞争分析的出发点。根据区域政府经济发展、城市建设、社会民生的三大职能，把区域资源分为“可经营性资源”“非经营性资源”和“准经营性资源”三类。按照这个分类，与经济发展相对应的资源在市场经济中称为可经营性资源，即产业资源，经济学对应此类资源的行为主体主要为企业；与社会民生相对应的资源在市场经济中称为非经营性资源，即社会公益、公共产品资源，经济学对应此类资源的行为主体主要为区域政府；与城市建设相对应的资源在市场经济中称为准经营性资源，即城市资源，经济学对应此类资源的行为主体既可为企业，又可为政府。各区域城市资源，主要用于保证国家或区域社会经济活动正常进行的公共服务系统，以及为社会生产、居民生活提供公共服务的软硬件基础设施。之所以称与城市建设相对应的资源为准经营性资源，是因为这一部分在经济学中还是“模糊板块”，在传统经济学中归类为政府与市场的“交叉领域”地带，即可由企业来承担、也可由政府来完成的经济发展社会民生事业。

围绕三种不同类型资源的界定和配置能力，可以把市场和政府各自分为弱式、半强和强式三种类型。从资源配置的角度看，弱式有为政府主要对“非经营性资源”进行调节；半强式有为政府主要对“非经营性资源”和“可经营性资源”进行调节；强式有为政府除了对上述两类资源进行调节外，还对“准经营性资源”实施调节，政府已经能够和企业行为主体以及市场机制相辅相成，实现资源的最优配置。这样的政府，可以称之为“有为政府”。

根据这一逻辑,区域政府竞争的主要领域是在“准经营性资源”的配置和调节上。区域政府既要做好“准国家”角色进行宏观调控,又要按照“准企业”角色参与区域市场竞争。区域政府能否在“准经营性资源”的配置和调节上超前引领,取决于区域政府创新能力,它集中表现在其理念创新、制度创新、组织创新和技术创新所体现出来的政策及措施上。

如果把经济发展过程分为“要素驱动型”“投资驱动型”“创新驱动型”和“财富驱动型”四个阶段的特征,那么对应的区域政府理念创新、制度创新、组织创新和技术创新在不同阶段有不同侧重点,而制度创新和技术创新的有效结合是创新驱动阶段区域政府的主要竞争力,全面创新将成为区域政府在财富驱动阶段经济推动的主流。

“强市场”和“强政府”组合而形成的“双强机制”模式意味着区域政府对三类不同资源配置模式的健全和完善,是现代市场经济的代表模式。市场发展程度由弱到强的三种模式与政府资源调节由弱到强的三种模式进行组合,可以形成9种不同模式。其中“强式有效市场”与“强式有为政府”组合而成的“双强机制”模式出现,意味着开启了现代市场经济的成熟时代,是市场经济发展的最高级阶段。成熟市场经济是“有为政府”+“有效市场”的高效组合和运行的经济。

本书最后提出了“构建全球经济发展新引擎”的理念。“有为政府”+“有效市场”的成熟市场体系,要求推动提升与充分发挥企业竞争配置产业资源、政府竞争配置城市资源的作用,构建全球“有形要素”与“无形要素”相结合的全球投资新引擎、全球创新新引擎和全球规则新引擎。全球投资新引擎包括推进供给侧结构性改革、加大基础设施投资建设、提升金融配套能力等;全球创新新引擎包括思想性公共产品理念创新、物质性公共产品技术创新、组织性公共产品管理创新、制度性公共产品规则创新;全球规则新引擎包括和平稳定的国际安全秩序规则、公平效率的国际经济竞争规则、合作共赢的国际共同治理规则。这些新引擎的构建将对全球经济治理与发展起到重要作用。

当前,以习近平同志为核心的党中央按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略部署,牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,适应经济发展新常态,努力把中国特色社会主义建设事业推向新高度。这为中国的经济学者提供了难得的机遇和条件,我们应立足当代中国实践,汲取中华文化精华,瞄准世界学术前沿,推进经济学理论的创新和突破,最终走向国际,引领发展。

二、三种政府类型	125
三、政府与市场的组合模式及评价	130
四、有为政府与有效市场内涵与标准	157
五、成熟市场经济的“双强机制”理论	168
六、构建全球经济发展新引擎	179
七、区域政府竞争理论总括	184
名词概念一览表	188
参考文献	194

北京大学出版社版权所有
禁止转载

第一章 / 区域政府

一、区域政府界定

(一) 区域政府内涵

区域，是一个多侧面和多层次且相对性极强的概念。可以从多个角度来理解。从政治学的角度看，区域是国家管理的行政单元；从社会学的角度看，区域可以被看作是具有相同语言和相同信仰及民族特征的人类社会聚落；地理学则把区域定义为地球表面的地域单元；经济学认为区域是指拥有多种类型的资源，可以进行多种生产性和非生产性社会经济活动的一片相对较大的空间范围，包含三层含义：①区域是个相对概念。在总体范围确定的前提下，区域才会存在，比如针对全球而言，各大洲或各个国家可以看作是区域，而针对一个国家而言，区域可以指国中的各个地区，等等；②区域不是自然形成的，而是客观事物在人的脑子里反映的结果，是人类观念形态的东西；③区域政府具有共通性，即具有其共性的一面，不同的标准产生不同的区域划分。

区域政府^①，是指管理一个国家行政区域事务的政府组织，通常对应于国家政府(在联邦制国家，即称“联邦制府”)的称谓。中国的区域政府除特别行政区外，分为省级、地市级、县级和乡镇级。完整意义上的区域政府由三个要素构成：一是相对稳定的地域；二是相对集中的人口；三是相应的区域治理机构。

政府，最主要特征就是它的公共性和强制性。政府的公共性特征主要表现在

^① 本书阐述的“区域政府”，主要是指一个国家内各行政区域事务的政府组织，而对全球范围内各个国家作为区域政府主体的职能作用暂且不论。

它是整个社会的正式代表,是在一个有形的组织中的集中表现,因而它集中反映和代表整个社会的利益和意志。作为政府区域层次结构的有机组成部分,区域政府无论是单纯作为国家政府派出的代表机构,还是作为具有相对行为权力的实体,其服务于区域整体的公共性特征都是类同的。政府的强制性特征除了立法权、司法权和行政权三项“超经济的强制”权力外,还表现为具有“经济性强制”的权力,这种权力集中表现为区域政府所拥有的财权、事权和资源配置权。

区域政府“超经济强制”的权力和“经济性强制”权力取决于区域与国家博弈结果,以及自身经济社会发展的实力。这样,摆在区域政府面前便有两种不同类型的权力:一是政治权力,即“准国家”的权力,指利用国家政权的力量,通过税收、工商、公安、市场监管等手段保证区域公共开支,维护正常市场秩序,并可通过行政立法、司法等手段以保证其公正、公开、公平性。二是经济权力,即“准企业”的权力,指依靠自身拥有的财权、事权和资源配置权获取相应的收益。如区域国有独资企业、控股企业、参股企业、土地、矿产、资源及政策实施等都是这种经济权力的有效组织形式。

世界有单一制和复合制两种国家结构形式,国家结构形式不同,区域政府职能具有一定差别。单一制国家,是以按地域划分的普通行政区域或自治区域为组成单位的国家结构形式,国家政府享有最高权力,区域政府在国家统一领导下、在宪法和法律规定的权限范围内行使其职权,接受国家政府监督,但处置本地事务拥有一定自主权,上级只通过政策、法律等手段进行引导和监督。英国、法国、中国、日本、意大利等属于单一制国家类型^①。复合制国家则是由两个或两个以上成员国或邦、州、省通过契约组织起来的各种国家联合或联盟,国家整体与其组成部分的权限范围由宪法规定,区域政府在各自规定的权限范围内享有高度自治的权力,并直接行使于民众,相互间不得进行任何干涉。由于每一区域政府都根据自己在体制结构中的行政地位和活动范围来履行职责,所以作为个体的区域政府与整体之间,各个区域政府之间,它们的利益和行为方式不可能完全一致,彼此之间围绕自身的利益处置事务。美国、澳大利亚、加拿大、德国、巴西等国家

^① 单一制国家类型(unitary government type):是一种国家结构形式,由若干不享有独立主权的一般行政区域单位组成统一主权国家的制度,地方行政区不是一个政治实体,不具有任何主权特征。

都属于复合制国家类型^①。无论是单一制还是复合制国家类型，都存在国家政府在技术上难以以较低的管理成本实现一体化的问题，因此就必须通过区域政府来有效地测定区域需求解决区域问题。区域政府的地位得以重要与凸显。

相对于国家政府和区域非政府主体(指居民、企业和其他团体)，区域政府的功能和地位具有两个显著特点：一，区域政府是国家政府和区域非政府主体的双重利益代表；二，区域政府是国家政府与区域非政府主体信息互通的中介和桥梁。区域政府的上述两个特点，决定了其在国家政府和区域非政府主体之间所扮演的双重角色。一方面，区域政府代理国家政府，实行对本地区经济的宏观管理和调控，即“准国家”的角色，代表国家引领调控促进发展；另一方面，区域政府代理本地区的区域非政府主体，争取国家的支持，调配本地区资源，通过制度、组织、技术等创新，实现本地区经济利益最大化，即“准企业”的角色。

自各国政府从财税改革、金融改革等一系列重大改革中表现出来的向区域政府的行政性分权以来，区域政府完成了向相对独立的利益主体的转换。经过多年来市场化取向的改革，区域政府的自主权和经济实力都在不断地增强。事实上，区域政府已经成为相对独立的经济主体。这样一种双重身份决定了区域政府在社会经济活动中，处于一种特殊的领导与被领导的双重地位。一方面，作为区域经济的决策者和准微观主体，它与国家政府相对应，力图实现自身更多的经济利益；另一方面，作为国家管理体系中的一级组织和国家政府的执行者，它又与市场和企业相对应，力图实现区域宏观经济稳定。

(二) 区域政府特性

按照传统的西方经济学的解释，无论国家政府还是区域政府，政府只做市场做不了的事，意即只在市场失灵的情况下进行边缘性调控，行为上应当是消极被动的，维护市场秩序是政府的主要职责。但包括中国在内的一些国家的经济发展实践表明，现代市场经济中，政府这个角色具有一定的复合性，即单个政府的秩序维护者定位和多个政府间的市场竞争者角色。当政府作为一个独立个体面对自己的管辖区时，较多从事宏观调控的行为，但当作为区域性政府面对其他区域政

^① 复合制国家类型(composite state type)：是指由几个国家或若干个相对独立的政治实体，通过一定的协议联合组成的统一国家或国家联盟。复合制分为邦联制和联邦制两种形式。

府时，就转化为竞争者身份，积极主动地参与到更大范围的市场竞争中来，也可以把其称之为“竞争性区域政府体系”。这些区域政府间的竞争既丰富了政府角色，也未打破市场作为资源配置决定性因素的规律，一个自由竞争的市场和一个复合角色的区域政府体系构成了现代市场经济的两大支柱。

鉴于区域政府对内对外角色的复合性，对区域政府的研究就必须从微观宏观两个侧面入手，一方面以其收入分析为出发点，向宏观方向延伸至其收入水平决定的因素，包括区域产业结构、区域经济增长等；另一方面向微观方向延伸至区域政府最优化行为的分析，包括竞争、激励、代理等，并从区域政府的这一特殊属性来研究如何促进区域政府职能、促进“超前引领”作用发挥的政策体系，形成区域政府竞争的完整理论体系。本书将区域政府的特殊性归纳为四个要点：资源有效配置“双强机制”理论、市场竞争“双重主体”理论、区域政府“双重角色”理论、区域政府“超前引领”(GFL)理论。

1. 区域政府的“超前引领”职能(Government Foresighted Leading, GFL)

让市场做市场该做的事，让政府做市场做不了和做不好的事。二者都不能空位、虚位。政府的“超前引领”作用，就是要充分发挥政府的经济导向、调节、预警作用，依靠市场规则和市场力量，通过引导投资、引导消费、引导出口的作用，运用价格、税收、利率、汇率、法律等手段和引领制度创新、管理创新、技术创新等方式，有效配置资源，形成领先优势，促进科学发展和可持续发展。

2. 区域政府的“双重角色”属性

区域政府同时具有“准国家”和“准企业”的角色。区域政府代理国家对本区域经济加以宏观管理和调控；同时，区域政府又代理本区域的非政府主体，与其他区域展开竞争，以实现本区域经济利益最大化。

3. 市场竞争的“双重主体”体系

基于区域政府间的积极竞争，在整个市场经济体系中存在着“微观企业”和“区域政府”这两个双重竞争主体。不但自然人和企业法人可以成为市场主体，区域政府也可以成为参与竞争的市场主体。企业与区域政府在不同的层面上进行各自的竞争。

4. 成熟市场经济的“双强机制”运行

成熟的市场经济体应该是“强式有效市场”+“强政府”的经济体系——即以“强式有效市场”来有效配置资源，以“强政府”来营造和保护好市场环境。“强政府”不是为了代替“强式有效市场”，“强式有效市场”同样需要“强政府”作保障。有了“双强”，才能纠正“市场失灵”，减少“政府失灵”。

(三) 区域政府职能

纵观世界各国政府，稳定、发展、对突发事件的处置，是其三大任务。

纵观各国区域政府，经济发展、城市建设、社会民生，是其三大职能。中国的改革开放，区域政府在其中作出努力的探索，发挥出积极的作用。

关于经济发展。早在2005年，(中国)广东顺德区域生产总值601亿，第二产业比重占61%，而其中家用电器和家用电子又占工业总产值70%，并且家电行业又主要由美的、科龙、格兰仕三家巨头相对垄断的状况，为引导和改变这一由单一产业、个别企业可能经营不善而引发区域经济危机或经济风险的问题，区域政府结合实际，科学提出并实施“三三三”产业发展战略——即引导和扶持第一、第二、第三产业协调发展；在每一个产业中，引导和扶持三个以上的支柱产业；在每一个行业中，引导和扶持三个以上的龙头企业；完善产业链，形成产业集群，促进可持续发展^①。面对大量中小微企业成长过程基础不强，资金短缺等问题，顺德区域政府创新思维，设立中小微企业信用担保基金——即区域政府安排定额财政专项资金，与专业担保机构和商业银行联手合作，为那些因缺乏足够抵押物而难以从银行获取贷款的成长型中小微企业提供担保和贷款^②。实践证明，顺德政府在经济领域的引导、调节和预警，促进了区域第一产业精细发展、第二产业提升发展、第三产业加快发展，形成了传统产业的改造提升，新兴产业的培植壮大和高新技术产业的迅猛成长，大中小企业梯度形成，产业集群优势互补，至今为止它仍然保持着中国2800多个县域经济中领头羊的地位。西方发达国家，也在加大措施引导、促进和调节经济产业发展。国家制造业创新网络计划(National Networks

① 详见陈云贤著《超前引领》第15~32页，北京大学出版社2011年版。

② 详见陈云贤、邱建伟著《论政府超前引领》第114~116页，北京大学出版社2013年版。

of Manufacturing Innovation, NNMI), 就是美国实施其“再工业化”战略的重要举措之一。在国际金融危机后,美国制定了《重振美国制造业框架》,通过了《制造业促进法案》,2011年6月启动了“先进制造业伙伴计划(AMP)”;2012年3月启动了“国家制造业创新网络计划(NNMI)”——即由多个具有共同目标、相互关联但又各有侧重的制造业创新研究院(IMI——Institutes for Manufacturing Innovation)所组成^①,计划投入10亿美元在全美各地先建立15个IMI;2013年7月又进一步提出十年内使IMI达到45个,并在2015年财年预算案中推进实施。其主要特点:一是根据国家战略目标作导向进行建设,并根据区域和产业需求相对独立的组织研发项目;二是以资源优化和再布局作核心,通过“自上而下”和“自下而上”的结合实现已有创新资源的整合;三是以公私合作为保障,联邦政府相对稳定的前期支持,大学、私营机构等配套资金跟进;四是以网络化治理作支撑,每个IMI链接区域、联邦和国际创新资源,NNMI通过建立领导理事会总体推动之间的协调合作。从而在政府与市场的接序中,在优化政府投资与协调多方利益关系中,发挥了政府投资引导作用和杠杆效应,引领了产业研发方向,促进了高端制造业布局,加速了创新和商业化进程。英国KTP计划(Knowledge Transfer Partnership),即英国知识转移伙伴计划,2003年通过支持企业和学术机构之间的伙伴关系,以掌握一定知识和技术的人才为媒介,实现知识、技术、技能从研究机构向企业转移,从而帮助企业提升创新能力。KTP计划资金既来源于政府和公共机构的公共资金,又来自于企业的配套资金,设立申请标准和审批程序,确立实施和验收评价,拓展了对企业提供的服务,带动了企业的创新投入,整合了人才、企业、机构创新资源,促进了产业结构提升与发展。

关于城市建设。(中国)广东佛山至2006年止,借助改革开放之势,用3倍的建设用地增加率换取了30倍的经济增长,同时也直面严峻现实——土地供需矛盾凸显,已成为未来城市发展的主要瓶颈。佛山政府在实践中不断摸索,于2007年出台《关于加快推进旧城镇、旧厂房、旧村居改造的决定》,简称“三旧改造”),2009年出台《佛山市三旧改造专项规划(2009—2020)》,正式推出全市“三旧”用地25.3万亩,按照“政府出政策、所有者(使用者)出土地,开发商出资金”的市

① IMI 是一种产学研合作伙伴关系,由美国联邦、州或者地方政府支持成立。每个 IMI 都聚焦于特定的领域,重点是将公私资源结合在一起,营造更加有活力的国家创新生态系统,目标是加快把发明转化成产品,同时加速中小企业的发展。

场化改造模式，头三年就成功引入社会资金 357 亿元，启动“三旧”改造项目 730 个，项目占地约 3 万亩，新增建筑面积达 2399 万平方米。“政府推动、市场运作、企业参与”的城乡“三旧”改造，迅速改善了区域建设面貌，大大提升了土地使用效率，同时促进了土地利用结构和产业结构的调整与完善，被广东和国家推广为“佛山经验”^①。紧接着，2010 年，佛山政府提出“四化融合，智慧佛山”建设，以信息化带动工业化、以信息化提升城镇化、以信息化加快国际化，全面提升佛山城市综合竞争力。通过大力发展智能交通、智能环保、智能土地监控、智能治安、智能城管、智能教育、智能医疗、智能文化、智能商务、智能政务等，全面实现城市安全、高效、便捷、绿色、和谐的目标，推动了佛山区域的工业化转轨、城市化加速、国际化提升^②。城市治理现代化，政府在其中扮演重要角色，也是西方发达国家离不开的话题。例如德国“工业毒都”的涅槃，鲁尔工业区带来德国经济巨大贡献的另一面，就如何治理污染问题，北威州和德国政府制定纲要，从 1968 年到 1979 年，再到 1989 年，漫长的产业结构调整、发展新兴产业到工业遗产的生态改造、生态修复、环境改善“三部曲”，最终实现了传承区域文化、产业转型升级、改造基础设施、城市提升发展，老工业区成为宜居、宜商、宜发展的新型城市工业区。

关于社会民生。(中国)广东省政府提出 2016 年十件民生实事：①巩固提升底线民生保障水平；②加大对困难弱势群体帮扶力度；③强化低收入住房困难群体住房保障；④改善农村生产生活条件；⑤改善基层医疗卫生服务；⑥促进教育资源公平均衡配置；⑦促进创业就业；⑧加强污染治理和生态建设；⑨强化公共安全保障；⑩抓好防灾减灾^③。可谓件件具体，事事落实。而始于 20 世纪 60 年代的韩国新村运动，面对当时农民比例占约 70%，农业一度处于崩溃边缘的现状，韩国政府提出开展复兴农业的新村运动，运用政策导向和具体实物，扶持农村建设项目上马，支持农协自办合作金融，全力推进新村建设，创造出闻名遐迩的“汉江奇迹”，实现了经济腾飞，又可称为发达国家解决民生、解决城乡严重失衡的典型案例。

① 详见陈云贤著《超前引领》第 128~131 页，北京大学出版社 2011 年版。

又见《人民日报》2016 年 5 月 23 日头版头条刊发《珠三角辞三旧》

② 详见陈云贤著《超前引领》第 47~56 页，北京大学出版社 2011 年版。

③ 详见朱小丹《政府工作报告》2016 年 1 月 25 日。

(四) 区域政府经济目标

作为微观经济主体的消费者和企业，关注的焦点是价格，通过价格信号来指导家庭和企业内部的消费与生产决策，以实现家庭消费的效用最大和企业利润的最大化。说到底，其所愿意关注和能够控制的范围仅在一个家庭或企业之内，属于个量经济范畴，至于企业、家庭之外的事务则完全不在控制之内，全部作为外部效应归属为市场失灵范畴。而作为宏观意义上的政府关注的则是总量经济，指一个国家范围内的国民收入的实现和增长。对于某一区域、某一行业、某一集团的运行，宏观经济往往难于把握细节，当区域之间、行业之间发生经济关联时，常常是超出企业范围，但还尚不能达到国家进行宏观调控的地步，运行规律和经济效应不同于简单的宏观管理，这归属于政府失灵范畴。它这说明在微、宏观经济主体的关注目标中存在一个盲点，整个空白领域处于微观领域的企业难于企及的高度和宏观领域的国家无法掌握的细节。而这个区间就是区域政府的作用空间：介于宏观和微观、总量经济与个量经济之间，既是个量经济的集合，又是总量经济的分解。在这个区间内既能够进行超出企业行为范畴的地域性经济发展、又长于更细致的宏观调控行为，区域政府要实现的经济目标恰恰就在于此。

很显然，区域政府既要在跨越企业发展的层面又要在承载国家使命的层面上解决区域或行业、集团的生产和消费问题，在市场大背景下展开各区域之间的经济竞争，同时要对本地区的物价、就业、经济增长等问题进行宏观调控，这就演化成为区域政府的“双重角色”——类似企业的准生产经营者身份和类似国家政府的“准规划”调控者身份，“准企业”和“准国家”的“双重角色”实现了微观经济与宏观经济之间的承上启下，区域政府也因此成为中观层次上的经济目标的承担者。具体来看，区域政府的经济目标是以区域政府为主体的区域经济资源的优化配置和利用，包括区域资源的最佳配置和充分利用问题，也就是区域经济的市场竞争力和可经济持续增长问题。其主要内容包含以下几个方面。

1. 形成区域领先优势，优化资源配置

区域经济发展往往与区域政府之间的竞争有着紧密联系，区域政府在专业化市场的建立、产业结构的调整、高新技术的引进、研发立项、经济发展基础设施、企业投融资引导、外资引进上不遗余力，如果没有把市场作用机制扩大到区域政

府这个层面，没有在区域政府间开创性地引入市场竞争机制，这一切的政府行为是很难被激发的。

这种区域政府之间的市场竞争更多体现在区域政府的规划性和引导性上，对区域政府的战略定位、资源调动、规划统筹能力是极大的挑战，完全区别于自由放任主义、政府干预主义、凯恩斯政府干预主义的事中和事后调节，而是强调区域政府对区域经济发展的事前分析、预测、规划和调控，这种事前的引领作用是在建立在对市场的充分认识和研判的基础之上，充分发挥市场机制在资源配置中的决定性作用。

2. 保证整体经济发展的稳定性和有效性

区域政府在“超前引领”上具有总体的长期的战略规划性和内部竞争的可控性与促进经济良性发展的有效性。这样的一个具有“超前引领”作用的有序竞争的区域政府体系大大增加了国家政府的决策空间，使国家政府从放任自由经济中或者从当年计划经济下的微观干预中，更多地集中于区域和产业的宏观规划与调控，更多地着眼于长期稳定的国家战略的发展与实施，而涉及具体的区域和行业的发展与调控，则交给了区域政府这样一个中观主体，以使其更准确、更有效地把握和实施对微观层面的引导和管理，兼顾整体经济发展的稳定性和灵活性。

3. 促进整个区域经济的科学可持续发展

区域政府具有主观能动性和灵活性，当发生大的经济震荡时，通过区域政府各个层次的逐层“吸收”，可以将震荡降低到最低程度。而当微观层面出现不良征兆时，区域政府可以及时干预，它可以弥补宏观层面鞭长莫及或者说“山高皇帝远”之缺憾。同时，区域政府也能完善国民经济控制系统，分散集中控制的风险。从改革的角度来看，中观调控系统在整个国民经济系统中具有不可替代的作用。根据控制论的观点，国民经济系统多目标最优化问题，归根到底是求函数的极值。在集中控制的条件下，函数自变量的个数急剧增加，使最优化系统空间的维数急剧增加，给精确的计算带来巨大的困难。同时，集中控制的结构具有高度刚性，系统对随机变化和环境变化的适应仅仅来自于它的中心。虽然，集中控制可以使系统长期保持稳定，但是系统的不变结构和其各部分进化创新的矛盾最后将发展到十分尖锐的地步。另外，集中控制还会降低系统工作的可靠性。一旦控制中发

生失误，各子系统都难以预防和纠正，从而使整个系统的状态恶化。如果不同层次的决策分别由不同的主体提出，各子系统具有较强的独立性，这就称为分级(或分散)控制。分级控制对权力的纵向分割，在很大程度上可以克服集中控制的上述弱点，能够适应环境和系统内的变化，使每个层次具有自主应变的功能。同时，子系统在大系统规则下有效运行，伴随着自行接受和处理的信息增加，其控制效率也随之提高。区域政府促进整个区域经济的科学可持续发展的目标得以实现。

二、区域政府竞争基本内涵

(一) 市场双重竞争主体理论下的区域政府竞争概念

市场“双重主体”的双层竞争理论是指市场中存在两个竞争主体，企业和区域政府，企业之间的竞争要遵循市场规律，区域政府之间也同样存在着竞争关系，于是就形成企业之间、政府之间的双层竞争体系，但企业和政府之间不存在竞争关系，也就是说这两个体系之间是独立运行的，但这两个体系在功能作用上相辅相成。

区域政府的“双重角色”决定了市场体系中的双重竞争主体机制。区域政府本身构成了区域竞争的主体；而区域政府竞争的客体则是指各区域政府之间通过市场进行竞争的对象，包括区域内的各种有形资源和无形资源；区域政府竞争的目的在于区域资源配置的最优化、区域经济效率和收益的不断提升。在竞争方式上，区域政府在优化资源配置和提高税收利用效率的前提下，为企业所提供的良好的技术服务、人才服务、资金服务、文化创导、创新扶持、政策引导、基础设施和打破有碍市场竞争机制的一切努力都将成为各区域政府竞争的主要方面。

(二) 企业竞争与区域政府竞争的联系区别

企业之间竞争主要表现为产业资源配置的争夺；区域政府之间竞争主要表现为城市资源配置的争夺；二者之间相对独立，两个体系相辅相成。其联系区别主要有以下几点。

(1) 竞争领域不同。①企业是微观经济学的主体,企业竞争主要表现为商品市场的竞争,它以产业资源配置为主。以厂商为主体的市场均衡理论是西方古典经济学的主导理论。企业以追求利润最大化为前提,供给、需求、市场均衡价格、完全竞争市场、垄断竞争市场、寡头垄断市场、不同市场结构不同竞争策略,等等,形成企业之间竞争表现形式。企业竞争是区域政府竞争的前提和基础。②区域政府是中观经济学研究主体,区域政府竞争主要表现为要素市场的竞争,它以城市资源配置为主。要素市场包括土地、资本、人才、产权、技术和信息等软硬件市场,区域政府一则通过掌握城市要素数量、质量、结构、布局提高竞争力;二则通过制定制度和政策举措来调控区域内要素配置,吸引或影响区域外要素流向,从而优化配置资源,提高区域竞争力。要素市场竞争影响着企业商品市场竞争。

(2) 竞争手段不同。①企业追求利润最大化,通过提高劳动生产率来有效影响成本、价格、供求、规模并通过优化配置企业资源促其成本最小化是其主要手段。②区域政府努力提高全要素生产率作为其可持续增长的主要手段。对于区域政府而言,经过拼土地、拼项目、拼资本等有形要素的简单扩张后,资本报酬递减这一瓶颈使得粗放式经济增长难以为继。在区域所有的有形要素投入量保持不变时,区域政府通过以创新为核心的技术进步、资源配置、结构调整,以及制度、组织、法律、环境等无形要素的投入、增加和改善,将成为区域经济发展、城市建设的新的驱动力。

(3) 竞争路径不同。①企业以投入型增长为主导。企业绩效的持续提高来自于企业生产要素的不断投入,包括资本、劳动、土地、技术、企业家才能等。企业投入的策略初期呈现数量型外延扩张为主,到质量型提升阶段,再到拓展型管理阶段,持续和有效的投入成为关键。②区域政府以效率型增长为主导。从世界各国区域政府的发展实践来看,其经济增长路径经历过“要素驱动阶段”(也称配置资源阶段)、“投资驱动阶段”(也称提高效率阶段)和“创新驱动阶段”(也称可持续增长阶段)。区域政府优化组合资源(有形与无形)要素,其追求区域增长以效率型增长为主。

(4) 竞争导向不同。①企业以扩大需求侧为导向。企业竞争从市场需求出发,从市场需求、需求量、需求结构到企业战略策略,适应市场需求是企业生存和成败的关键。②区域政府以优化供给侧为导向。有效配置土地、资本、项目、技术、

人才等无形资源要素的供给,有效调节制定价格、税收、利率、汇率、法律等无形资源要素的供给,并通过制度创新、组织创新、技术创新等手段促进供给侧结构性改革是区域政府经济发展、城市建设、改善民生的确定方向。

(5) 竞争模式不同。①企业采取 ERP(Enterprise Resources Planning),对企业物质资源、资金资源、信息资源、客户资源等进行有效一体化管理,并帮助企业物流、人流、财流和信息流等方面实现跨地区、跨部门、跨行业有效协调与配置,围绕市场导向,有效集成资源,快速调剂功能、提高生产效率,从而有效提高企业竞争力。②区域政府可确立 DRP(Distract Resources Planning),有效配置区域包括土地、人口、财政、环境、技术、政策等各种资源要素,按区域规划和战略实施安排与布局。它以系统化的管理思想和手段,围绕规划布局,判断市场变化,调配区域资源,提高区域竞争力,实现区域全要素生产率最优,从而实现区域经济社会的可持续发展。

三、区域政府资源配置模型(DRP)设计

(一) 资源概念

关于资源的概念,《辞海》中对其的解释是:“资材之源,一般指天然的财源”^①。联合国环境规划署对于资源的定义是:所谓资源,特别是自然资源,是指在一定时间、地点的条件下能够产生经济价值的、以提高人类当前和将来福利的自然环境因素和条件^②。上述两种定义所描述的是狭义的资源,将资源限定在自然资源的范围内。阿兰·兰德尔在其著作《资源经济学》中给资源下的定义是:资源是由人发现的有用途和有价值物质^③。这种定义将所有有用途和有意义的物质都作为资源,又过于宽泛。杨秀苔和蒲勇健在其著作《资源经济学:资源最优配置的经济分析》中给出一种资源的定义:在一定时期、一定地点所具有的资源概念,指的是根据该时期人民大众消费偏好及科学技术水平,那些存在于该地点可

① 《辞海》在线词典 <http://tool.gaofen.com/cihai/ziyuan7.htm>

② MBA 智库百科, <http://wiki.mbalib.com/wiki/资源>

③ 阿兰·兰德尔,资源经济学, <http://bbs.pingguo.org/thread-367380-1-1.html>

以作为经济活动的投入或潜在投入因素总和^①。

我们认为,资源首先是一种投入要素,是人类社会一切活动的基础,这种要素可以是现存的也可以是潜在的,包括自然资源和社会资源;其次,资源具有其自身的价值,即经过人类的活动可以形成社会财富;最后,资源是一个整体的概念,它是相对于一定的国家、地区、部门或经济主体在一定时期内的经济活动而言。

(二) 资源配置概念及层次划分

资源配置问题是经济管理中的常见问题,资源配置就是对有限的、相对稀缺的资源进行合理配置,以使用最少的资源耗费,生产出最适用的产品和劳务,获取最佳的效益。通过资源合理的配置,配置主体可以利用有限的资源创造出更多更好的产品和服务;为实现供求平衡保证各类资源在不同产品与服务之间、同类产品与服务不同品种之间以及同种产品与服务不同生产者之间的有效合理利用提供了重要支撑。

资源配置主体包含微观、中观和宏观配置三个层次,具体如下所述。

(1) 微观层次是资源配置的最基础层次,是指具体的某一活动主体如企业、大学与科研机构、政府等,如何在其内部匹配与运用各种资源,以便高效率地产生出相关成果,从而提高其经济与社会效益。这是一种较低层次上的资源配置,是建立在单个活动主体的运行基础之上的,关注在各活动主体内部的资源组合与使用,其目标是提高主体的产出水平。由于这一层次上的资源配置以考察资源利用的直接收益、以资源的最有效利用为目标,活动主体本身对于产出效益的积极性和其资源组织与运用能力,是资源配置效果的决定性因素。

(2) 中观层次是资源配置的中间层次,即资源在部门和地区层面上的配置。这一层次配置的主体是从市场和区域政府的角度,综合分析考察本地区和本部门的现实情况,发挥优势力量,强化资源与生产的结合力度,从而提升区域和部门的整体效益。这个层次可以在较大的范围内比较直接和具体地发挥对资源配置的调节作用,是国民经济宏观调控与微观调节的桥梁和中间环节,同时也具有相当大的独立性。中观层次的配置效果不但影响微观层次的配置效率,也直接影响着

^① 杨秀苔,蒲勇健.资源经济学:资源最优配置的经济分析[M].重庆:重庆大学出版社,1993.8.

宏观层次的配置效率。本书将区域环境下的中观资源配置作为主要研究对象。

(3) 宏观层次是资源配置的最高层次,是指宏观调控国家管理职能部门在把握经济发展全局的前提下,对全社会的资源在不同区域、不同部门、不同行业、不同活动主体、不同活动过程、不同学科领域之间的分配。其目的是实现经济持续发展、社会和谐稳定、国家强盛、人民幸福安康,通过法律、法令和市场参数以及行政命令将宏观调节的指令和信息注入于资源配置其他两个层次之中,并对其进行方向性调节。

资源配置的三个层次密不可分,各自完成其任务并构成一个运行的有机整体。宏观层次是资源配置的规划和指导,中观层次更多地体现为资源配置的调节和优化,微观层次则是资源配置的实施。宏观、中观合理的规划和调控能对微观层次的实施充分发挥出方向性与保证性的作用。在中观层次和宏观层次中,中观层次的调控和优化常常是技术性的,受微观层次要素的制约影响较大;宏观层次所进行的规划指导常常是政策法规性的,受微观层次配置方式的制约影响作用较小,独立性较强。中观调节优化反作用宏观规划调控的同时,也对微观层次直接发挥作用。在资源总量一定的条件下,中观资源配置是否合理,会直接影响到微观资源的利用效率。同样,微观资源配置是否合理,是否具有效率,将直接关系到有限的资源能否得到充分利用,从而对中观也包括对宏观资源总量的配置产生影响。

(三) 区域政府资源分类

1. 直接资源与间接资源

从区域政府对资源的控制力角度可以把区域资源分为直接资源和间接资源。

直接资源是指区域政府可以直接调配的资源,如专属性的国有资源、财政收入、政府公职人员、政策资源等。区域政府对这些资源拥有绝对的使用权限,可以按照政府意志进行直接的配置。

间接资源则是泛指那些区域政府不能直接调配,但可以通过政策引导或调控的资源。比如属于私有产权范围内的资本、劳动力、土地、企业家才能等。这些资源的直接支配权在资源的实际所有者手中,但区域政府往往可以通过财政政策、收入政策、货币政策等手段调配这些私人资源的流向和使用效率,间接影响这些资源的配置效率。

2. 有形资源与无形资源

从资源是否可见以及是否能用货币直接计量的角度，资源可以分为有形资源和无形资源。

就微观企业而言，有形资源主要包括物质资源和财务资源。物质资源包括企业的土地、厂房、生产设备、原材料等，是企业的实物资源。财务资源是企业可以用来投资或生产的资金，包括应收账款、有价证券等。无形资源包括专利、技巧、知识、关系、文化、声誉及能力，也是稀缺资源，代表了企业为创造一定的经济价值而必须付出的投入。

无论长期还是短期，企业从来都是按照利润最大化原则进行资源配置，这些有形、无形的资源都需要计算长期和短期的总成本、总收益、平均成本、平均收益、边际收益和边际成本，然后按照长、短期利润最大化的要求进行产量的确定。当然处于不同的市场类型，上述原则会有调整，但都以资源的有效配置为前提，而且市场竞争越充分，资源配置效率就越高。

从区域政府所掌握和调控的资源体系来看，物质资源主要包括土地、矿山、森林和人口资源等实物资源；财务资源是区域政府可以用来投资的资金等。无形资源是指那些非物质性的、看不见摸不着的人文资源，如区域文化素质、区域政策体系及配套措施、区域产业分布及发展状况、区域科学技术发展状况及区域政府的管理能力等。相对于有形资源而言，无形资源具有更强大的力量，常常是区域竞争制胜的关键。实物和资金等有形资源有一定的先天性，但其稀缺性的约束力也是较大的，而长期形成的无形资源却可以不断开发和挖掘，其优势是很难简单复制和超越的。其中区域政府的管理能力是无形资源中最为关键的资源，其价值存在于各无形资源价值链的联系之中，对于其他有形和无形资源的配置效率起着至关重要的作用。这种区域管理能力决定了区域产出竞争力和区域调控竞争力。

各种有形资源与无形资源的配置决定了区域产出水平的高低，区域政府以区域资源的有效配置、达到最佳产出效率为目标，也就是说区域政府负有发展区域生产力的天然使命。

3. 可移动资源与非移动资源

从资源是否可移动，又可以把资源分为可移动资源与非移动资源。

可移动资源是指可以进行区域间流动的资源,包括金融资本、人力资本、技术资源等,这些资源的跨区域流动常常是受高利益或低成本的驱动所引发,最终会带来区域间的均衡发展,但在转移过程中也会制造新的区域间发展的不平衡,这些可转移资源的流向对区域竞争力的影响尤为关键,也是区域政府竞争的焦点。从人才资源来看,发达国家作为全球人才最重要的培养和就业基地,是高级人才资源最集聚的地区。但随着发展中国家经济快速发展及国内社会条件的改善,在全球人才环流中的吸引力不断提高,配合部分国家实施的更积极的人才战略,高端人才会出现回流的趋势。从技术资源来看,全球的专利申请主要集中在美国、日本、欧洲、中国和韩国五大大专局,各区域之间的技术交流和转移活动也日益频繁。从资本的转移来看,也主要是从发达国家向劳动力成本较低的发展中国家进行转移,但随着中国等国的人工成本的逐年提高,资本也开始出现向发达国家回流的趋势。

非移动资源主要是指土地、矿山、森林等无法流动的资源,属于区域自然禀赋的一部分。当然,当土地的产权清晰并可转让时,土地资源在某种程度上也可以实现结构上的可流动性,对于提高土地利用率和产出率较有作用。

4. 可经营性资源、非经营性资源、准经营性资源

21世纪是经济发展、城市建设、社会民生同生同长、协同繁荣的世纪。纵观世界各国政府,稳定、发展、对突发事件的处置,是其三大任务。纵览各国区域政府,经济发展、城市建设、社会民生,是其三大职能。

政府三大职能的发挥,实践中表现为对区域资源的一种配置、一种管理、一种政策——即政府对区域中现实存在的自然资源、人力资源、资本资源、产业资源和城市资源等的经济学分类、优化配置与政策配套问题。

与经济发展相对应的资源——在市场经济中称为可经营性资源。它以各区域产业资源为主。由于经济地理和自然条件不同,决定其区域以三次产业中的某一产业为主导方向。当然在现实区域经济发展进程中,也不乏在发展第一产业或第二产业的过程中,伴随着强盛的物流业、会展业、金融业、旅游业、中介服务业和商贸零售业等第三产业的案例。西方经济学对应此类资源机构主要为商业企业。在中国,政府对应此类资源的管理机构有:(1)发展改革、统计、物价;(2)①财政、金融、税务、工商,②工业、交通、安全、能源、烟草,③科技、信息、专用通信、知识产权,④商务、海关、海事、口岸、邮政、质检、外事、旅游;

(3)审计、国土监察、食品药品监督管理等。世界各国政府机构有同有异,但对此类资源配置政策原则主要是“搞活”——即①规划引导,②扶持、调节,③监督、管理。对于这一点的理论认识已很明白。

与社会民生相对应的资源——在市场经济中称为非经营性资源。它以各区域社会公益、公共产品为主,其中包括经济(保障)、文化、科技,历史、地理、环境,形象、精神、理念,应急、安全、救助,以及区域其他社会需求。西方经济学对应此类资源机构主要为社会企业。在中国,政府对应此类资源的管理机构有:①财政、审计、编制,文史、参事、档案,民政、社保、扶贫,妇女、儿童、残联、红十字会,民族、宗教、侨务等;②地质、地震、气象;③应急、安全、人防,人民武装、公安、司法、监察,消防、武警、边防、海防与打私等。世界各国此类管理形同名异,但对此类资源配置政策原则主要是社会保障、基本托底,公正公平,有效提升。这点实践认识也很一致。

与城市建设相对应的资源——在市场经济中称为准经营性资源。它以各区域城市资源为主。其主要为用于保证国家或区域社会经济活动正常进行的公共服务系统,以及为社会生产、居民生活提供公共服务的软硬件基础设施,包括交通、邮电、供电供水、园林绿化、环境保护、教育、科技、文化、卫生、体育事业等城市公用工程设施和公共生活服务设施等。其设施的软硬件水平,直接影响着一个国家或区域的外形、特征、品位、功能和作用。完善的软硬件基础设施将促进区域社会经济各项事业发展和推动城市空间形态分布和结构的优化。我们之所以称这类资源为准经营性资源,是因为这一部分在西方经济学中还是“模糊板块”,在传统经济学中归类为政府与市场的“交叉领域”——既可由市场来承担、也可由政府来完成的经济发展社会民生事业。在中国,政府对应此类资源的管理机构有:①国有资产、重大项目,②国土资源、环境保护、城乡建设,③人力资源、公共资源交易,④教育、科技、文化、卫生、体育、新闻出版、广播影视、研究院所,⑤农业、林业、水利、海洋渔业等。

(四) 区域政府有效资源配置原理

1. 全要素生产率(TFP)提高是区域政府资源配置有效性的具体检验标准

1) 全要素生产率(TFP)含义

从经济学角度,全要素生产率(Total Factor Productivity, TFP)一般的含义为资

源(包括人力、物力、财力)开发利用的效率。从经济增长的角度来说,生产率与资本、劳动等要素投入都贡献于经济的增长。从效率角度考察,生产率等同于一定时间内国民经济中产出与各种资源要素总投入的比值。从本质上讲,它反映的则是某个国家(地区)为了摆脱贫困、落后和发展经济在一定时期里表现出来的能力和努力程度,是技术进步对经济发展作用的综合反映。全要素生产率(TFP)是用来衡量生产效率的指标,它有三个来源:一是效率的改善,二是技术进步,三是规模效应^①。在计算上它是除去劳动、资本、土地等要素投入之后的“余值”,由于“余值”还包括没有识别的带来增长的因素和概念上的差异以及度量上的误差,它只能相对衡量效益改善技术进步的程

2) 全要素生产率(TFP)的产生与计算

全要素生产率(TFP)最初源于柯布-道格拉斯生产函数。1928年,芝加哥大学经济学教授道格拉斯(P. H. Douglas)与数学家柯布(C. W. Cobb)合作,在研究分析大量历史数据之后,提出了著名的“柯布-道格拉斯(Cobb-Douglas)生产函数”,简称C-D生产函数^②。

他们根据有关历史资料,研究了从1899—1922年美国的资本和劳动对生产的影响,认为在技术经济条件不变的情况下,产出与投入的劳动力及资本的关系可以表示为:

$$Y = AK^\alpha L^\beta \quad (1-1)$$

其中:Y表示产量,A表示技术水平,K表示投入的资本量,L表示投入的劳动量, α, β 依次表示K和L的产出弹性。

指数 α 表示资本弹性,说明当生产资本增加1%时,产出平均增长 $\alpha\%$; β 是劳动力的弹性,说明当投入生产的劳动力增加1%时,产出平均增长 $\beta\%$;A是常数,也称效率系数。通常情况下,有 $\alpha + \beta = 1$ 。在柯布-道格拉斯生产函数早期的描述中,认为A是一个常数,而实际上,最简单的C-D生产函数描述的是某时刻产出量与投入量之间的关系,因此,在 α 已知的情况下,可以计算出某一时刻的技术水平A:

$$A = Y / (K^\alpha L^\beta) = Y / (K^\alpha L^{1-\alpha}) \quad (1-2)$$

C-D生产函数的提出,使生产理论从抽象的纯理论研究转向了面向实际生产

① MBA 智库百科, <http://wiki.mbalib.com/wiki/全要素生产率>

② 龚曙明. 应用统计学(第二版修订本)[M]. 北京: 北京交通大学出版社, 2007.

过程的经验性分析,为现代经济学的发展奠定了良好的基础。但它也存在一定的缺陷,这是因为它的假设与实际情况往往是不同的。比如,技术进步对于不同的样本点所起的作用有可能是不相同的,同时,在生产函数研究中,经常以时间序列数据为样本,不同的样本点表示不同的时间,而技术的发展恰恰是与时间紧密相关的,因此,如果不将技术进步因素对于生产率的推动作用考虑进来的话,得出的结论就是不科学的,甚至是不正确的。

由于上述缺陷的存在,后来的研究者在 C-D 函数的基础上作了大量的改进性工作,使得它更加具有实用性。而随着其应用层面的扩大,其理论价值和实用性被越来越多的学者所接受。在后续的研究中,丁伯根(J. Tinbergen)、索洛(R.M.Solow)、丹尼森(E·Denison)以及美国著名经济学家乔根森等都为柯布-道格拉斯生产函数的研究做出了大量的贡献。

1942 年,荷兰经济学家丁伯根(J. Tinbergen)提出在生产函数中加入时间指数趋势项以测定技术进步,将原 C-D 生产函数中的常数 A 换成一个时变参数 A' ,并将其设为指数形式: $A' = A_0 e^{rt}$ (A_0, r 为常数),同时,资金和劳动力投入都是各个时期的数据 $K(t)$ 、 $L(t)$,从而原 C-D 函数可以转化为:

$$y(t) = A_0 e^{rt} K(t)^\alpha L(t)^\beta \quad (1-3)$$

这就是丁伯根的动态 C-D 生产函数,这一动态模型改变了 C-D 生产函数仅能描述在某一恒定技术水平下生产要素资源配置状况及其与产出量之间的关系,并使生产领域技术进步的测算成为可能。

1957 年 R. Solow 在一般生产函数的表达式中引入了一个一般技术系数,得出了技术进步的显式表达,创立了测定技术进步的余值法,并在此基础上基于产出增长型中性技术进步假定得到了著名的增长速度方程:

$$\frac{\dot{y}}{y} = \frac{\dot{A}}{A} + \alpha \frac{\dot{K}}{K} + \beta \frac{\dot{L}}{L} \quad (1-4)$$

该方程表明,产出的增长是由资本、劳动投入量的增加和技术水平的提高带来的。

1957 年美国经济学家罗伯特·索洛(R·Solow)在《经济学与统计学评论》上发表了《技术进步与总量生产函数》一文,论文统一了生产的经济理论、拟合生产函数的计量经济方法,第一次将技术进步因素纳入经济增长模型。在定量研究中,索洛将人均产出增长扣除资本集约程度增长后的未被解释部分归为技术进步

时间跨度比较大,而一年之内,技术变化可能是相当大的,这就导致了结果的不稳定,因此偏微分方程在应用时就收到了限制。

回过头看公式(1-14),令: $\dot{Y} = \frac{\Delta Y}{Y \Delta t}$, $\dot{K} = \frac{\Delta K}{K \Delta t}$, $\dot{L} = \frac{\Delta L}{L \Delta t}$, 从而索洛的余值增长方程可表示为:

$$\dot{Y} = \varphi + \alpha \dot{K} + \beta \dot{L} \quad (1-15)$$

式中 $\dot{Y}, \dot{K}, \dot{L}$ 分别表示产出增长率、资本投入增长率、劳动投入增长率。 α, β 分别是产出对资本投入和劳动投入的弹性, φ 是全要素生产率(TFP)增长率。将增长方程移项变形得到: $\varphi = \dot{Y} - \alpha \dot{K} - \beta \dot{L}$, 即全要素生产率(TFP)是产出增长率与资本投入增长率、劳动投入增长率的加权线性组合之间的差额。后来索洛把这个差额称为“增长余值”,也就是我们常说的“索洛余值”。索洛认为增长余值的变化是由技术进步带来的。

索洛余值的意义在于它扩展了一般生产函数的概念,它将技术进步这一生产要素引入到了生产率的分析之中,进而建立了全要素生产率(TFP)增长率的模型,从数量上确定了产出增长率、全要素生产率(TFP)增长率与各要素投入增长率的产出效益之间的联系,同时从增长方程中可以确定各种生产要素投入对经济增长的贡献。而综合上述理论,定义全要素生产率为:全要素生产率(TFP)的提高意味着区域政府资源配置的重点在“质量”而非“数量”上,它成为区域政府资源配置有效性的具体检验标准。而带动全要素生产率的“技术进步”包含了制度、管理、技术进步、组织创新、理念、专业化和生产创新等。

2. 帕累托最优是区域政府资源配置有效性的理论参照标准

帕累托最优是指资源配置的一种理想状态,假定固有的一群人和可分配的资源,从一种分配状态到另一种状态的变化中,在没有使任何人境况变坏的前提下,使得至少一个人变得更好。当不使任何人利益受损,却可以让某人收益增加的改进叫帕累托改进。当改进到这样一种状态,即不存在帕累托改进可能的状态,称为帕累托最优状态。帕累托最优包含三个方面:生产的帕累托、交换的帕累托、生产和交换同时的帕累托,三方面对应实现条件是边际产品转换率必须相等,边际替代率必须相等,产品边际替代率与边际产品转换率相等^①。

① 新帕尔格雷夫大经济学大辞典,英国麦克米伦出版公司,1981。

生产率年增长率为 1.287%，优势也不明显，从每一年的 TFP 值上看，各年的全要素生产率也是时高时低、不够稳定，这和政府在制度上、组织上、理念上、技术上的创新引领不够有直接关系，因此通过政府资源配置的优化应该可以使 TFP 得到较大的释放。

(五) 基于区域政府竞争的区域资源配置系统(DRP)设计

区域政府竞争的目标是提高全要素生产率(TFP)，其通过区域优化资源配置得到提升。区域政府竞争的实质就是区域政府超前引领(GFL)实力的竞争，也就是区域政府对资源配置决策能力的竞争。随着目前信息化程度逐步扩大，决策变得非常困难，之前“摸着石头过河，拍脑袋决策”的管理方式逐步不能适应现在管理的要求，管理需要数据化、科学化的决策，区域政府资源配置系统(DRP)正是要通过科学的分析方法运用规划理论来搭建区域管理科学决策的框架。

1. 设计依据

区域政府资源配置系统(DRP)的优化是为了提高全要素生产率(TFP)，如何提高全要素生产率(TFP)是设计政府资源配置系统(DRP)的主要依据。全要素生产率(TFP)包括四个方面的创新产生的生产率，即技术创新、组织创新、制度创新和理念创新。而这些创新对不同资源配置的主导作用不同，比如技术创新和组织创新更加侧重企业，也就是可经营资源的配置与管理问题；而制度创新和理念创新则更加侧重政府，是针对非经营性资源与准经营性资源的配置与管理问题。所以作为区域政府，在配置资源时主要是在非经营性资源和准经营性资源上进行优化配置，通过制度和理念上的一系列创新提高区域全要素生产率，并引领企业在技术和组织上一系列创新，实现全要素生产率的快速增长。

2. 设计标准

DRP 是一个区域政府资源配置的系统工程，不仅可以对区域内外的资源信息进行集成和处理，更可以对区域资源进行有针对性的分析和管理的，通过优化区域资源配置、强化区域管理实现系统预期的目标和效益。因此，DRP 模型设计应立足于区域的管理模式、管理水平、综合能力和经济效益方面的改进和提高。

评价标准是指一系列可能据以评判项目是否成功的原则与准则，是判断的基

础。利益相关者是指那些积极参与该项目工作的个体和组织，或者是那些由于项目的实施或项目的成功，其利益会受到正面或反面影响的个体和组织。不同的利益相关者对项目有不同的需求和期望，甚至相互冲突，为取得项目成功，必须对这些需求和期望进行权衡并制定为各利益相关者所接受的项目成功标准。

DRP 模型设计应主要考虑以下四个方面标准。

1) 系统运行集成化

DRP 在技术解决方案方面最基本的表现。DRP 系统是对区域物质资源、资金、制度、政策、信息等进行一体化管理的软件系统，软件的应用将跨越多个部门甚至多个区域，为了达到预期设定的应用目标，最基本的要求是系统能够运行起来，实现集成化应用，建立区域决策完善的数据体系和信息共享机制。运行 DRP 系统所需的各种基础数据应该及时、准确、有效，其准确率应达到 95% 以上。

2) 业务流程合理化

DRP 在改善管理效率方面的表现。DRP 应用成功的前提是必须对区域管理的业务过程进行管理，区域政府是否使用 DRP 系统对整个资源配置供需链上的各个环节实行有效的规划和控制，也体现为区域政府超前引领(GFL)机制的发挥程度。因此，DRP 应用成功也即意味着区域管理业务处理流程趋于合理化，并实现了 DRP 应用以下几个最终目标：区域竞争力得到了大幅度提升；区域内部管理效率显著改善；区域管理面对市场变化的响应速度大大加快，也就是超前引领的作用程度大大提升。

3) 绩效监控动态化

DRP 信息在区域管理和决策有效性方面的表现。DRP 系统可以为区域管理提供丰富的管理信息，如何用好这些信息并在过程中真正起到作用，以便提高区域政府决策反应的即时性和有效性，也是衡量 DRP 应用成功的重要标志，如果区域政府没有利用 DRP 系统提供的信息资源建立起政府绩效监控系统，就意味着 DRP 系统应用没有完全成功。

4) 管理改善持续化

DRP 系统的构建和应用最后应落在区域管理水平的明显提高上。为了衡量区域管理水平的改善程度，可以依据区域管理评价指标体系对区域管理水平进行综合评价。评价过程本身并不是目的，为区域建立一个今后可以不断进行自我评价和管理不断改善的机制才是真正目的。

通过 DRP 应用,将促使区域政府在管理方法、管理机制、管理基础、业务流程、组织结构、规模经济实力、投入产出能力、盈利能力、营运能力、区域竞争力与应变力、区域人力资源素质、区域形象、科学决策和信息化建设等方面发生明显的改进、提高和创新。

通过 DRP 应用,将促使区域政府改善财务分析,在区域经济增长、市场预测分析、超前引领企业、资源优化配置、提高全要素生产率(TFP)、降低区域污染、减少资源浪费、加强预算管理、降低资源配置成本、提高区域产出质量、扩大区域影响力等方面产生明显的经济效益。

通过 DRP 应用,将促使区域政府提高区域评价综合能力,如:区域经济增长率、区域居民消费水平、区域居民收入水平、固定资产投资、财政收支、进出口、区域失业率、区域物价水平等。从而不断优化区域资源配置,提升区域管理的目标和效益。

3. DRP 设计框架

对区域内而言,DRP 系统整合区域内部的各种资源,通过系统的最佳规划与配置来达到资源的有效利用,并通过管理系统化对资源信息进行及时的动态、更新分析,使得管理或调控透明化与自动化。区域内部信息的畅通无阻,将提升区域政府快速应变反应能力。

对区域外而言,它通过网络与系统来有效与区域外各经济主体互通信息,形成水平或垂直整合的更大区域共同体。DRP 系统以区域内资源整合为主,同时互通区域外资源信息于一体,不受时空限制,可以快速而又有效地掌控区域整体运作。

总之,DRP 就是一个将区域内外资源连贯起来的信息系统,避免管理和资源上不必要的浪费,管理者可以迅速而正确地得到数据以便做出正确的决策。基于 DRP 功能,有效的 DRP 系统必须是在互联网和大数据的背景下才能够构建并实施。

1) 大数据下的 DRP 开发

大数据是基于互联网的海量、多样的数据构成的庞大的信息资源系统,是一种现代化数据处理技术和数据应用活动。这些数据资源蕴藏着巨大的价值,对经济发展、环境保护、社会管理、科学研究等各领域都具有非常重要的战略意义,已经成为区域经济新的经济增长动力。

区域政府可以利用大数据技术建立 DRP 系统,充分挖掘蕴含在区域内外海量数据中的重要知识和信息,推动资源的合理配置,减少资源消耗,提高经济活动效率,降低经济发展成本,推动产业升级,实现经济的集约式可持续发展,成为新的经济增长动力。

尤其是在信息的急速更新和环境快速变化的时代,大数据为依据的区域政府 DRP 系统能够根据环境的变化而随时进行调整。不但能够实时获取和处理海量数据,并能在此基础上对未来做出准确的预测,建立完善的预警系统,提高区域管理的快速反应能力,推动管理活动由静态向动态的变革。

2) DRP 设计框架

根据区域政府战略目标,可将政府资源优化模型(DRP)的设计做如下规划(图 1.1)。

DRP 以较长时间为一个周期(如三年或五年)进行资源配置的设计,政府周期开始时间必须先制定区域战略目标,为了使战略目标科学、合理、具有激励性及可行性,必须先做好如下工作:首先做好宏观环境的分析,如对当前经济形势进行判断、学习、了解并分析当前国家的路线、方针、政策等,对当前的社会发展形势、人们的的生活方式及技术发展趋势等进行充分了解及准确把握;其次,同周边具有可对比性的区域进行优劣势比较分析,比较的方面包括人文特色、社会治理、城市管理、经济发展、人口规模、教育水平等;最后,应对该区域拥有的各类资源进行分析,包括人才资源、财力资源、物资资源、土地资源、各类能源等。

根据上述几点确定政府战略目标后再根据政府资源优化模型进行资源的配置,资源配置是一个多目标规划,涉及多类资源约束,具体目标包括经济增长、社会就业与企业发展、环境保护、民生工程、区域协调发展等,而约束条件包括财力资源、人力资源、物资资源、自然条件、信息资源、能源、土地、制度等。在构建政府资源优化模型时,应考虑到各级政府改革的政策、举措、意向等,还必须考虑民众的参与程度、支持度及其资源获取意向等。尽量做到民主、科学、合理、公平、公正。

通过区域政府资源优化模型可进一步制定区域政府的“三类型资源”规划与实施措施,从而界定对市场竞争为主体的企业行为准则,对社会事务主体的民众行为准则和对区域竞争主体的区域政府行为准则。规划制定后再实施与反馈,必要时可对战略目标及其各类规划进行适当调整和修正。



图 1.1 区域政府资源配置(DRP)模型

4. 基于线性规划方法的区域政府资源配置(DRP)优化

1) 线性规划方法简介

线性规划(Linear programming, LP)是运筹学中研究较早、发展较快、应用广泛、方法较成熟的一个重要分支,它是辅助人们进行科学管理的一种数学方法。研究线性约束条件下线性目标函数的极值问题的数学理论和方法。它是运筹学的一个重要分支,广泛应用于军事作战、经济分析、经营管理和工程技术等方面。为合理地利用有限的人力、物力、财力等资源配置做出了最优决策,提供了科学依据。

从实际问题中建立数学模型一般分三个步骤:第一步,根据影响所要达到目的的因素找到决策变量;第二步,由决策变量和所在达到目的之间的函数关系确定目标函数;第三步,由决策变量所受的限制条件确定决策变量所要满足的约束条件。

据此所建立的数学模型具有以下特点:①每个模型都有若干个决策变量($x_1, x_2, x_3, \dots, x_n$),其中 n 为决策变量个数。决策变量的一组值表示一种方案,同时决策变量一般是非负的。②目标函数是决策变量的线性函数,根据具体问题可以是最大化或最小化,二者统称为最优化的。③约束条件也是决策变量的线性函数。

2) 参数设置、模型构建及算例分析

参数设置: M : 政府任务的种类数,如: GDP 增长率、国民收入水平、就业水平、教育水平、医疗水平、环境保护、社会稳定等; N : 资源的种类数,如政府的财政收入、土地资源、人力资源、信息资源、政策资源等; X_m : 第 m 项任务的目标值,如: 保持地区 GDP 平均年度增长率为 10%, 国民净收入平均年度增长率为 8%等; Y_n : 第 n 项资源的数量上限; a_{mn} : 第 m 项任务的单位目标值需要的第 n 项资源的数量; X_m^0 : 针对第 m 项任务设定的最低目标值。 p_m : 政府所在区域完成第 m 项任务单位目标获得的价值; c_{mn} : 花费第 n 项资源用于任务 m 的单位成本。说明: 上述参数中, $1 \leq m \leq M$, $1 \leq n \leq N$, 时间范围为政府的中长期计划,如年度预算或五年制规划等,且各参数都经过了同一化处理,即各参数的单位都为 1,因而可直接进行加减乘除四则混合运算。

(1) 将各项任务目标设定作为决策变量的模型构建如下:

$$\max f(X_1, X_2, \dots, X_m) = \sum_{m=1}^M p_m X_m - \sum_{n=1}^N \sum_{m=1}^M c_{mn} a_{mn} X_m \quad (1-17)$$

$$s.t. \begin{cases} \sum_{m=1}^M a_{mn} X_m \leq Y_n, 1 \leq m \leq M, 1 \leq n \leq N. \\ X_m \geq X_m^0 > 0, 1 \leq m \leq M. \end{cases} \quad (1-18)$$

对上述模型解释如下: $X_m (1 \leq m \leq M)$ 为决策变量, 其余为常数。模型含义是: 已知每项任务单位目标所需的资源及价格、成本等, 确定每项任务的目标值使收益最大。式(1-17)为收益最大化目标函数。其中: $\sum_{m=1}^M p_m X_m$ 表示政府所在区域完成所有任务的预期目标值能够获得的总价值, $\sum_{n=1}^N \sum_{m=1}^M c_{mn} a_{mn} X_m$ 表示为完成预期目标值付出所有资源后的总成本。式(1-18)中, $\sum_{m=1}^M a_{mn} X_m \leq Y_n$ 表示为完成各任务目标值的每项资源数量限制。 $X_m \geq X_m^0 > 0$ 表示每项任务设定一个最低目标值, 若某些目标值应越小越好, 则可通过变换得到上述不等式。通过式(1-17)、式(1-18)可得到各任务的最优目标值及每项任务所需的资源。

(2) 将各项资源配置作为决策变量的模型构建如下:

$$\min f(a_{11}, a_{12}, \dots, a_{mn}) = \sum_{n=1}^N \sum_{m=1}^M c_{mn} a_{mn} X_m \quad (1-19)$$

$$s.t. \begin{cases} \sum_{m=1}^M a_{mn} X_m = Y_n, \\ a_{mn} \geq 0, \\ 1 \leq m \leq M, 1 \leq n \leq N. \end{cases} \quad (1-20)$$

对上述模型解释如下: $a_{mn} (1 \leq m \leq M, 1 \leq n \leq N)$ 为决策变量, 其余为常数。模型含义是: 已知每项任务的目标值及各项资源单位成本、资源有限性等, 确定每项资源在各项任务中的使用量使资源花费总成本最低。式(1-19)中, $\sum_{n=1}^N \sum_{m=1}^M c_{mn} a_{mn} X_m$ 表示为完成预期目标值付出所有资源的总成本。式(1-20)中, $\sum_{m=1}^M a_{mn} X_m = Y_n$ 表示为完成各任务目标值的每项资源数量限制。通过式(1-19)、式(1-20)可得到各项资源在各项任务中的最优安排。

对上述模型的求解：求解线性规划问题的基本方法是单纯形法，已有单纯形法的标准软件。为了提高解题速度，又有改进单纯形法、对偶单纯形法、原始对偶方法、分解算法和各种多项式时间算法。当各参数取值确定后，就可对上述模型进行求解。

(3) 数值分析。

假定政府要设定两项任务，对应有两项资源可供利用，对相关参数取值设定如下： $p_1=9, p_2=12, c_{11}=2.5, c_{12}=2, c_{21}=1.5, c_{22}=1, a_{11}=1, a_{12}=2, a_{21}=3, a_{22}=4, Y_1=60, Y_2=80, X_1^0=10, X_2^0=10$ 。

对于将各项任务目标设定作为决策变量的模型(即 X_1, X_2 为决策变量，其余为常量)，将上述数值代入式(1-17)、式(1-18)中，采用单纯形法得到：

$$X_1=20, X_2=10, \max f(X_1, X_2)=85$$

即：在上述成本及资源约束下，当给第一项任务的目标设为 20，给第二项任务的目标设为 10 时，区域预期收益最大化，取值为 85。

对于将各项资源配置作为决策变量的模型，(即 $a_{11}, a_{12}, a_{21}, a_{22}$ 为决策变量，其余为常量)。将上述数值代入式(1-19)、式(1-20)中，采用单纯形法得到：

$$a_{11}=0.3, a_{12}=0.2, a_{21}=0.9, a_{22}=1.9, \min f(a_{11}, a_{12}, a_{21}, a_{22})=55.5$$

即：将第一项任务分类第一类资源 0.3，分配第二类资源 0.2，将第二项任务分类第一类资源 0.9，分配第二类资源 1.9，政府付出的成本最小，取值为 55.5。

上述算例分析表明通过政府资源配置优化模型的构建可实现政府各类任务最优目标的确定以及通过资源合理配置实现成本最小化。DRP 是区域政府有效资源配置(即区域经济增长)的重要工具，又是区域政府制定可持续增长政策与措施的重要依据。

第二章 / “三类型”资源界定

一、政府资源配置理论

(一) 马克思经济学关于资源配置论述

马克思经济学中的资源配置理论主要解决了资源价值配置及其归属的问题。

劳动价值理论揭示了价值的内容即价值的质和量、价值的表现形式以及价值的运行规律，从社会必要劳动时间、等价交换、市场需求诸方面阐述了商品经济中的资源配置模式。生产理论是以剩余价值的生产为核心的，剩余价值生产是资本主义商品生产的本质特征；它实质上论述了生产要素的配置问题，市场经济企业合理配置资源的标准就是看它是否带来剩余价值或利润，能带来剩余价值，资源配置就是合理的，反之就不合理。流通理论包括了个别资本流通和社会资本流通，个别资本流通中的资金周转实际就是论证了资本要素的合理配置；而社会资本流通理论则阐明了社会资源的配置要以市场为导向，使社会生产保持适度的比例，协调发展，才能使资源得到合理利用。分配理论论证了剩余价值如何转化为利润和平均利润、利息和地租；资本向利润率高的部门转移、货币所有者借出货币而获得利息，土地所有者出让土地使用权而获得地租；他们必须讲求效益，节约资本和土地，而利润、利息、地租无疑是实现资源配置强有力的经济杠杆。

马克思主义经济学虽然没有像西方经济学那样明确提出资源配置问题，但是马克思主义经济学所论述的理论是资源配置原理不可缺少的组成部分。

(二)“外部性”与“公共产品”理论对政府配置资源论述

“外部性”英文词的原型来源于剑桥学派奠基者阿尔弗雷德·马歇尔 1890 年的著作《经济学原理》中首次出现的“外部经济(External Economy)”^①。到了 20 世纪 20 年代,马歇尔的学生、公共财政学的奠基人庇古在其名著《福利经济学》中进一步研究和完善了外部性问题(Externality)^②。庇古全面接受了马歇尔提出的内部经济和外部经济的概念,并从社会资源最优配置的角度出发,应用边际分析方法,最终确立了外部性理论。庇古认为,在经济活动中,如果某厂商给其他厂商或整个社会造成不须付出代价的损失,那就是外部不经济。当这种情况出现时,依靠市场是不能解决这种损害的,这就需要政府进行适当干预。对外部性分析如下:①不仅生产活动可以产生外部性,消费活动也能产生外部性。例如,当某种商品的生产涉及正外部性时,市场决定的产量就会太少,价格会太高,政府就会试图扩大其供给;反之,政府则会试图减少其供给。②外部性是指产品的私人消费或生产产生的社会溢出收益或成本。也就是说,由于外部性的存在会使得完全竞争状态下的资源配置偏离帕累托最优。

“公共产品”是正外部性的极端情况。“公共产品”的定义由萨缪尔森在《经济学与统计学评论》1954 年第 11 月号上发表的《公共支出的纯理论》中提出,按照他的定义,所谓纯粹的公共产品是指这样的物品,即每个人消费这样的物品,不会导致别人对该产品消费的减少。为了辨别公共产品(公共资源)与私人产品,经济学家们提出了“非排他性”和“非竞争性”这两个概念或标准,也就是说,公共产品具有很强的非排他性和非竞争性。纯粹的公共产品因边际消费者的边际成本为零,且排除任何人享受某种公共产品在技术上不可行或成本高昂,因此政府利用其公众委托的权力向社会提供这些公共产品,如通过政府投资向公众提供防务、安全、公共设施等。市场中还有多种竞争程度介于公共产品和竞争性产品

① 外部经济:又叫外在经济是指由于消费或者其他人 and 厂商的产出所引起一个人或厂商无法索取的收益。是指当整个产业的产量(因企业数量的增加)扩大时(企业外部的因素),该产业各个企业的平均生产成本下降,因而有时也称为外部规模经济(External Economy of Scale)。

② 外部性问题:是某个经济主体对另一个经济主体产生一种外部影响,而这种外部影响又不能通过市场价格进行买卖。

之间的准公共产品,这部分产品中的一部分通常由政府投资提供,或由政府投资与私人投资共同提供。

一般来说,如果竞争受到限制、如果存在外部性、如果涉及公共物品、如果市场欠缺,以及如果信息受到限制,资源就没有达到有效配置。即使整个经济处于完全竞争状态,只要存在外部性,涉及公共物品,那么整个经济的资源配置就不能达到帕累托最优,就需要政府在资源配置中发挥作用。因此,从根本上说,政府或财政的资源配置职能是由市场失灵引起的。由于市场的资源配置功能不全,不能有效提供全社会所需要的公共产品和公共服务,因而就需要政府利用其权威来对资源配置加以调节和管理,使社会资源和要素按照有利于提高效率的方向重新组合。

(三) 发展经济学对政府市场资源配置作用论述

1. 20世纪50~70年代第一代发展经济学家主张政府通过计划和规划主导资源配置

20世纪50年代对政府和计划的推崇以及其中结构主义对市场价格体系的排斥。这一时期(1950—1975)的发展经济学家们认为,发展中国家没有可靠的市场价格体系,企业家有限,需要进行大的变革,而国家是变革的主要行为主体。对对外经济的悲观和对内部经济的乐观的结合,成为这一时期发展经济学家的主导思想。在对发展中国家现状的这种认识和这一主导思想作用下,他们主张发展中国家的政府应该促进资本积累,利用剩余劳动储备,实施进口替代以放松外汇管制,通过规划和计划协调资源配置,来完成经济的结构性转换和实现经济增长。

基于上述政策主张的一系列模型,如罗斯托的“增长的阶段”^①、纳克斯的“平

① 罗斯托(Walt Whitman Rostow),《经济成长的阶段》,1960;《政治和成长阶段》,1971。《经济成长阶段论(Rostovian take-off model)》又称作“罗斯托模型”、罗斯托起飞模型,是经济发展的历史模型。在罗斯托的经济成长阶段论中,第三阶段即起飞阶段与生产方式的急剧变革联系在一起,意味着工业化和经济发展的开始,在所有阶段中是最关键的阶段,是经济摆脱不发达状态的分水岭,罗斯托对这一阶段的分析也最透彻,因此罗斯托的理论也被人们叫做起飞理论。

可以通过企业家去完成,而在发展中国家需要通过比发达国家差得多的公务员系统去完成,政府要做的工作太多而政府的能力又较差,等等。

2. 20世纪80年代以来第二代新古典主义发展经济学家主张政府在弥补市场失灵和新市场失灵领域发挥有效作用

1975年以来的第二代发展经济学家,将发展经济学作为新古典主义经济学基本原理之上的应用性学科,从第一代发展经济学家们高度概括的宏大模型转向分解型的基于生产单位和家庭的微观研究。他们强调人力资本,认为技术进步是资本积累的索洛模型^①的补充,并对解释国家在发展上的差异性给予了更多的关注。

目前,发展经济学家们在政府和市场的关系上,认为政府和市场并不是可供选择的资源配置机制,政府是构成经济体制的必要因素,它的作用在于有时可以替代其他制度因素,有时则是其他制度因素的补充。在政府发挥作用的领域上,他们认为政府去做它能做得最好的事,伴随的挑战是如何以最低的代价获取政府行动的好处;政府在处理新市场失灵(不完全信息和高成本、不完备市场、动荡的外部性、规模收益递增、多重均衡和路径依赖性、交易成本等)、提供公共产品、减少贫困和改善收入分配、提供社会基础设施、保护环境等方面,具有广泛的功能。

(四) 制度经济学“交易成本”在资源配置中的作用

20世纪60年代之前,经济理论界基本上因袭庇古的传统,认为在处理外部性过程上应该引入政府干预力量,对外部性产生者或课税或给予补贴。这一传统被美国经济学家、1991年诺贝尔经济学奖得主科斯于1960年发表的论文《社会成本问题》所打破。科斯提出了被斯蒂格勒命名和形式化的著名的“科斯定理”,其含义是产权的界定是市场交易的必要前提^②。科斯认为:①如果产权被明晰地界定,且所有的交易成本为零,那么资源的利用效率与谁拥有产权无关;②如果产

① 索洛模型描述了一个完全竞争的经济、资本和劳动投入的增长引起产出的增长。这一生产函数与储蓄率不变,人口增长率不变,技术进步不变的假设结合,形成了一个完整的一般动态均衡模型。索洛模型强调资源的稀缺性,强调单纯物质资本积累带来的增长极限,在人口增长率不变和技术进步不变条件下的稳态零增长正是这一思想的体现。

② R. H. 科斯,社会成本问题,法律与经济学杂志,第3卷,1960.10。

权能被清晰地界定且交易成本为零,那么,帕累托条件(或经济效率)将能够实现。由科斯定理不难推断,在解决外部性时可以用市场交易形式替代法律程序以及其他政府管制手段。尽管科斯定理有一些局限性,但总的说来,它主张利用明确的产权关系来提高经济效益,解决外部性给资源最优配置造成的困难,尤其是解决公共资源中出现的严重外部性问题,具有不可低估的重要意义。科斯在他的《社会成本问题》中指出,在交易费用为正的情况下,一种制度安排与另一种制度安排的资源配置效率是不同的。这个结论被诺斯教授更为简洁地概括为,当交易费用为正时,制度是重要的。这句话道出了制度经济学的基本观念:制度结构以及制度变迁是影响经济效率以及经济发展的重要因素^①。

二、基于区域政府“双重角色”理论的资源配置分类

关于资源配置中市场与政府的各自作用及职能边界,西方理论做了大量论述,至今仍然争论不休。这些理论或者将市场功能过分完美化而排斥了政府可能的积极作为,或者将政府功能过分强化而违背了市场规律。在西方经济学的主流研究倾向上,政府的资源配置功能总是处于缺少重要理论依据的尴尬境地,而西方实践中的政府资源配置行为却日渐增多,所以传统经济学中关于政府参与资源配置的理论依据需要扩充,政府与市场在资源配置中的作用需要重新定位。

陈云贤与顾文静合著的《中观经济学》对经济学研究框架的开创,从根本上破解了“内部性”与“外部性”、“私人产品”与“公共产品”、“资源配置”与“制度缺陷”、“市场失灵”与“政府失灵”等问题。《中观经济学》认为区域政府是中观经济学的研究主体,区域政府既承担着对本区域的宏观调控职能,又与其他区域展开充分竞争,通过政策制度上的超前引领打造区域核心竞争力以维护本区域经济的稳定增长。因此,区域政府兼具宏观调控的“准国家”角色和参与市场竞争的“准企业”角色。区域政府的“准企业”角色决定了现代市场经济体系中双重竞争主体的存在,即企业和区域政府分别市场的不同层面上与各自的竞争对手展开竞争,以使得私人产品、公共产品和介于两者之间的准公共产品都能在资源配置上实现优化,在“内部性”与“外部性”、“市场失灵”与“政府失灵”的问题上有了更好的分析角度。

① [美]诺思. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 上海: 格致出版社, 2014.

(一) 市场竞争“双重主体”理论

1. 传统西方经济学市场理论的缺陷

竞争、价格、供给和需求是决定市场的要素，这几个变量之间的关系也是微观经济学市场理论讨论的永恒主题。传统西方经济学市场理论认为：市场竞争结构是决定价格的外生变量，供给和需求是决定价格的内生变量，市场均衡的目标是价格均衡，在价格均衡点，各参与经济主体能获得利润最大化或效用最大化；在不同的市场竞争结构下，价格均衡点的决定模式不一样，追逐超额利润的方式就不一样。完全竞争市场结构下，要在短期内获得超额利润，就得降低生产成本；在有垄断的市场结构下，获得超额利润的法宝是获得“垄断力量”。

在完全竞争市场条件下，供给与需求完全不受约束，供给曲线和需求曲线可以完全地自由波动，市场均衡价格的形成不受其他外生变量的影响，只受“完全竞争”的影响，“完全竞争”使得任何企业和消费者只能接受这一均衡价格，而没有力量去影响或决定这一均衡价格。这一均衡价格也就成了企业边际成本的上界，不能按照等于或低于这一边际成本生产的企业就可能排挤在市场之外，从而在“完全竞争”中被淘汰。

随着竞争受限，有了垄断的存在，从垄断竞争到寡头垄断到完全垄断，供给曲线或需求曲线被“控制”的力量越来越强，从而价格的决定不是由供给曲线和需求曲线自由波动而形成的，而是垄断的力量“强加”的。具备这种垄断力量的企业就会获得“操纵”供给或需求而产生的超额利润。在垄断竞争市场上，垄断的力量来自于产品差异，一些企业可以依靠产品或服务的差异对消费者偏好施加影响，具备了在一定时期、一定程度上的移动市场需求曲线的力量，使得自身被赋予了影响市场价格的能力，从而获得超额利润。因此，获得企业获得超额利润的法宝就是垄断性的力量——产品或服务的差异化。在寡头垄断市场条件下，“垄断的力量”增强，少数企业可以通过串谋或协商等方式决定供给曲线，从而决定市场价格，进而获取超额利润。此时，获得超额利润的法宝就是寡头之间形成紧密的“串谋”关系，不过串谋的过程是非常复杂的博弈。完全垄断市场由于只是某种产品的唯一提供者，因此垄断的力量最大，可以完全地操控市场的供给甚至需求，从而操纵价格进而获得超额利润。

上述市场理论画面是非常美丽的：在完全竞争条件下，所有市场参与主体都能获得最大的经济利益或心理效用；在垄断的条件下，企业追逐超额利润的法宝是获得不同的垄断力量。但是，这种理论的最大缺陷是只存在纯洁的市场竞争主体：企业，而看不到政府的影子，政府被认为是决定市场力量的外生变量，而不应该是参与主体。政府不进市场，不参与市场竞争，这自然是理论描绘的最好画面，但现实是，政府并不是对立市场的另一种力量，而是参与市场竞争的另一重力量，即市场内不断存在企业与企业之间的竞争，也存在区域政府与区域政府之间的竞争。实际上，中国经济运行模式的成功，某种程度上就是市场中这两层竞争力量作用的结果，这要求我们必须重审视传统的市场竞争理论。

2. 市场“双重主体”的双层竞争理论

1) 市场“双重主体”的双层竞争理论的基本内涵

市场“双重主体”的双层竞争理论是指市场中存在两类不是竞争对手的竞争主体：企业和区域政府，即所谓的“双重竞争主体”；同时，存在双层面独立运行的竞争关系：即企业与企业之间的竞争关系，区域政府与区域政府之间的竞争关系，但不存在企业与政府之间的竞争关系；企业之间的竞争遵循市场经济规律，区域政府之间的竞争遵循超经济规律。所谓经济规律即企业之间的竞争的目标是为了获得经济利益，但最追逐经济利益要受经济规律的约束和限制。这一点在传统西方经济学中已得到比较充分的研究，有了成熟的结论。所谓超经济规律，即区域政府之间的竞争目标不限于经济利益，因此这层面竞争由于目的的多样性也就决定了竞争过程不只是受经济规律的约束和限制。这是新的课题，需要研究。

2) 企业层面的市场竞争

企业竞争方式和竞争程度和市场类型有很大关系。完全竞争条件下，市场上有许多经济主体，这些经济主体数量众多，且每一主体规模又很小，所以，他们任何一个人都无法通过买卖行为来影响市场上的供求关系，也无法影响市场价格，每个人都是市场价格的被动接受者。同时，市场产品也是同质的，即任何一生产者的产品都是无差别的。由于个别售卖者的产品和他的竞争者完全一样，就使他不能以任何方法控制其价格。完全竞争市场上各种资源都可以完全自由流动而不受任何限制，劳动可以毫无障碍地在不同地区，不同的部门、不同行业、不同企业之间无障碍流动，任何一个生产要素的所有者都不能垄断要素的投入，新资本

也可以毫无障碍的进入,原有资本可以毫无障碍地退出。市场信息是完全的和对称的,企业与居民户都可以获得完备的市场信息,双方不存在相互的欺骗。所以,企业竞争的主要手段是成本的竞争,长期看,任何企业都只能获得平均利润而没有超额利润,当企业处于长期均衡状态时,市场是最有效率的。但这种完全竞争市场的假设过于理想化,无差异的产品由于不能满足消费者多样化的需求,所以完全竞争市场主要是一种理论假设,为现实市场分析建立参照系。

垄断型的市场是指某一行业只有一家企业提供市场全部供给的市场结构,企业提供的产量不存在任何替代品,行业中存在进入障碍,其他企业难以进入。形成垄断主要有以下几个原因:首先,物质技术条件是行业中企业数量有限甚至只有一个企业的主要原因。其次,人为的和法律的因素是行业中形成进入障碍从而导致垄断的不可忽视的原因;最后,企业所处的地理位置,拥有的稀缺资源数量等自然因素也是形成垄断的原因。垄断企业在长期一般存在超额利润,从资源配置的效率来看,垄断使产量不足市场价格偏高,因而缺乏效率,建议政府采取反垄断政策。

垄断竞争市场上有众多的消费者和企业,企业生产的产品有差别,但存在着很大的替代性,所以市场既存在竞争又存在垄断,长期来看,企业进入或退出一个行业是自由的,但短期内,垄断竞争的企业对生产要素的调整只能限于可变投入,因而短期内行业中没有企业的进入和退出。垄断竞争市场的经济效率介于完全竞争市场和垄断竞争市场之间,被认为是最有利于技术进步的市场类型,在完全竞争市场上,由于缺乏对技术创新的保护,因而不存在企业技术创新的动力,在完全垄断的市场结构中,由于没有竞争的,所以缺乏技术创新的压力,在垄断竞争的市场结构中,既存在对技术创新的保护,如专利等,又存在着同类产品的竞争,具有较大的外在压力,所以,垄断竞争企业被认为最有利于技术进步。

寡头市场是少数几家大企业联合起来控制市场上某一产品生产 and 销售的绝大部分,企业的竞争手段是多种多样的,但市场价格相对稳定,寡头企业在决策时不知道竞争对手会做出什么样的反应是其决策最大的困难。一般而言,在寡头垄断市场上,市场价格高于边际成本,同时价格高于最低平均成本。因此,寡头垄断企业在生产量和技术使用方面是缺乏效率的,但从程度上来看,由于寡头市场存在竞争,有时竞争还比较激烈,因而其效率比垄断市场要高。但从另一方面,寡头市场上往往存在着产品差异从而满足消费者的不同偏好,此外,由于寡头企

业规模取较大,便于大量使用先进的生产技术,而激烈的竞争又使企业加速产品和技术革新。因此,又有其效率较高一面,在许多国家,人们试图通过限制寡头企业低效率的方面进一步鼓励寡头市场的竞争。

3) 区域政府层面的市场竞争

竞争机制是市场经济体制的本质特征,区域政府之间的竞争也是基于市场经济的条件下才可能存在。区域政府也只有市场经济体制的国家和地区中才可能具有“双重角色”,区域政府的“双重角色”决定了市场体系中的双重竞争主体机制。

(1) 竞争主体。

区域政府层面的市场竞争是在区域政府之间展开,要防止区域政府和企业之间的竞争关系的形成,换句话说,企业之间的竞争和区政府之间的竞争是两个层面的竞争,双方不存在交叉竞争关系,也就是防止出现区域政府凭借权利对企业市场资源的争夺,保持微观层面上企业竞争的独立性和市场机制作用的完整发挥。在这一点上,中观经济学所主张的政府定位与微观经济学没有本质上的冲突,二者都尊重企业之间的自由竞争,反对任何政府对企业竞争的破坏。

作为区域政府层面的竞争主体,要求区域政府必须具备以下几个特点。

① 组织性。

区域政府是有名称、组织机构、规章制度的正式组织,是按照国家法律规定的原则和程序组建起来的,其职能定位和执行也必须符合国家的法律法规。

② 经济性。

区域政府作为市场经济条件下的一种社会组织,与宏观政府单纯的宏观管理与调控职能不同,区域政府具有双重身份:一个是“准企业”角色,一个是准政府角色,这就使得它具备了企业的经济性与政府的公益性的双重属性。作为区域竞争主体之一,主要是强调了区域政府作为“准企业”角色的这一面,也就是区域政府的经济型特征。作为“准企业”角色,区域政府就会以区域经济活动为中心,实行全面的经济核算,追求并致力于不断提高区域经济效益。对区域经济效益的追求是区域政府间开展竞争的主要动机和目的。

③ 独立性。

作为具有“双重角色”特征的区域政府,既有与上级行政机构的行政隶属关系,也以区域为单位,在法律和经济上具有一定的独立性,拥有独立的、边界清

晰的产权，具有完全的经济行为能力和独立的区域经济利益，实行行政区域内独立的经济核算，能够自决、自治、自律、自立，实行自我约束、自我激励、自我改造、自我积累、自我发展。它(作为一个整体)对外、在社会上完全独立，依法独立行使行政权力，独立承担行政义务与责任。区域政府之间在经济交往上应淡化行政级别和行政隶属关系，经济地位上完全平等。

作为竞争主体的区域政府，其目标是多元的，例如，保持稳定、增加就业、促进增长、减少通货膨胀、追求区域财政收入、谋取政府部门利益、政府官员的政治和经济利益的最大化，等等。

当然，竞争主体也是有约束条件的：竞争不是无条件的，竞争主体在竞争中具有多种约束条件。客观约束条件包括辖区的区位、政治基础、经济基础、文化基础、上级政府规制等；主观约束条件包括选民的偏好、偏好表露等。竞争主体的偏好和表露：不同的竞争主体对同一的公共产品会有各自的主观价值，形成竞争主体对不同的公共产品的偏好。偏好表露存在信息不对称的问题，一方面是不一定每个人愿意把真实的偏好表露出来，会出现故意隐藏偏好信息的可能；另一方面是偏好表露存在委托代理，代理人的表露可能产生失真。竞争主体的认知模式与学习：认知是根据发生于头脑中的感觉对现实进行无形的建构，认知以几乎难以察觉的方式在思想过程中运转，它帮助人们解释现实。同时，认知在某种程度上是受文化制约的，所以来自不同文化的人对现实做出不同的解释，也就是说，人类的知识受社会经验左右：一个竞争主体对现实的领会往往与另一个经历不同的竞争主体对同一个现实的领会相左。因此，区域政府职能的履行以及竞争主体个人利益的追求伴随着他们对自身所处环境的一系列认知或感知而发生。所以，区域政府经济竞争本身可以被看成是一个促使参与者不断学习和改变认知模式的动态过程。

(2) 竞争客体。

区域政府竞争的客体是指各区域政府之间通过市场进行竞争的对象，在经济条件下，竞争客体主要是指区域内的各种有形和无形资源。有形资源包括物质资源(土地、矿山、森林等)、人力资源和财务资源。无形资源则包括区域文化素质、区域政策体系及配套措施、区域产业分布及发展状况、区域科学技术发展状况以及区域政府的管理能力等。由于区域有形资源的自然属性，所以区域政府竞争更应当体现在无形资源上，无形资源不仅在市场价值上有更大的灵活性和创

区域政府竞争

需要才展开竞争的,如果没有需要也就不会产生竞争了。无论是企业还是区域政府原始的竞争动力都是因为“需要”的满足。企业竞争与区域政府经济竞争在竞争过程、市场类型、竞争类型、竞争主体、竞争目标、产品类型、制度安排等内容方面都有差异。具体见表 2-1。

表 2-1 企业竞争与区域政府经济竞争的比较

类 别	企 业	区域政府
竞争过程	经济过程	政治过程
市场类型	4 种市场类型	类似垄断竞争和寡头垄断市场
竞争类型	产品竞争、成本竞争	资源竞争, 制度竞争
市场主体	企业家	区域政府
竞争目标	利润最大化	包含区域收益最大化的多目标
产品类型	一般产品和服务	正式制度
竞争失灵情况	市场垄断	权力垄断(集权)
制度安排	反垄断、维护市场竞争	反集权, 维护制度竞争

市场竞争和区域政府经济竞争在很多方面可以类比,但竞争的各个方面却都有不同的内涵。例如,行为主体的目标函数和行为约束条件具有很大的区别,其相关的变量也有巨大的差别;两者的出发点都是利益的最大化,但企业的利益主要是“利润”,而区域政府除了经济利益,还包括政治利益。其竞争手段是提供公共产品,其作用方式是利用非流动性经济要素对可流动性经济要素进行促进或制约。区域政府经济竞争会促使区域政府提供更优的区域公共产品和服务,诸如建设良好的交通、通信和能源等基础设施以及简化行政手续、提高行政效率、维护良好的经济秩序,即不断增加非流动性要素的投入量,以此来吸引资金、技术、人才和信息等稀缺性要素的流入,使企业能以更低的商务成本参与经济竞争,并强化区域内的产业集聚和升级,从而促进区域经济的优先发展。同时,区域政府的过度、甚至恶性竞争也会产生区域保护主义,利用行政权力限制经济要素的流出等。因此,区域政府间发生经济竞争的动因具有鲜明的个性。

2) 双层竞争体系之间的关系

市场“双重主体”竞争是两个层面的竞争体系,包括企业之间的竞争体系和

区域政府之间的竞争体系。二者之间既相互独立又相互联系，共同构成市场经济中的双重竞争系统。

首先，企业竞争体系和区域政府竞争体系是相互独立的双环运作体系。企业竞争体系只在企业间展开，任何政府都只能是市场竞争环境维护者，从政策、制度、环境上维护企业竞争的公平展开，而不能作为和企业一样的平等主体参与到企业竞争的活动中去，也没有权力对企业微观经济事务进行直接干预。而区域政府间的竞争也只在区域政府之间展开，各区域政府是平等竞争的市场主体，就其区域资源的配置能力和所创造的区域经济效率和效益进行竞争。区域政府之间的竞争以尊重企业市场竞争规律为前提，不会将企业竞争纳入到区域政府竞争的层面中来，所以，无论是企业竞争还是区域政府竞争，都是两个层面各自独立的竞争系统。

其次，区域政府竞争体系又是以企业竞争体系为依托并对企业竞争体系有维护和引导作用的。企业竞争是市场经济的根本属性，是市场经济焕发生机活力的重要因素，没有企业竞争的经济不是市场经济，所以企业层面的竞争是市场竞争的基础，区域政府之间的竞争体系也是基于区域内的企业竞争，围绕企业竞争服务而展开的。如果没有企业竞争，区域政府间的竞争就会演化为权利纷争，也完全失去了市场经济的基本属性。所以，市场经济体制下，必然存在企业层面的竞争，而企业竞争带动了区域政府间的竞争，这一切都源于市场机制。但区域政府之间的竞争在制度、政策、氛围创造以及竞争目的上又多半带有“超前引领”的性质，所以区域政府之间的竞争又是在企业竞争层面之上的一种竞争体系，对企业竞争具有一定的指导、帮助作用。二者基于区域政府“超前引领”(GFL)机制而形成彼此支撑、互相影响的紧密连接，所以这两个竞争体系不是截然分开的，而是无缝衔接的两个独立竞争体系。这也意味着区域政府竞争与企业竞争的“边界划分”成为处理好这两个竞争体系的关键问题。

(二) 区域政府双重角色论

市场竞争“双重主体”源于区域政府的“双重角色”理论。区域政府的“双重角色”理论是指区域政府同时兼具宏观调控的“准国家”角色和参与政府间市场竞争的“准企业”角色。也就是说，一方面，区域政府代理国家政府，对本区域经济进行宏观管理和调控，充当“准国家”的角色；另一方面，区域政府代表

才能获得生存的机会。市场通过自由选择机制和竞争淘汰机制，推动可经营性资源的优化配置，实现消费者效用的最优和企业利润的最大化。像家电等制造行业就是典型的可经营性资源，家电企业不断进行技术创新和成本控制，目的就是在市场竞争中获得先机，引领行业趋势，获取更大的市场份额。由家电业带动起来的人工智能、绿色环保等行业又引发新一轮的行业理念、技术和经营模式的革命。这些都说明了可经营性资源只有交给市场进行资源配置才能激发出最大的潜力，创造更多的价值。

(二) 配置原则

可经营性资源的竞争性意味着由市场规则配置该资源。由市场以某种价格提供或配置竞争性资源，可以确保人们在生产和使用产品的决策过程中，考虑成本和收益。将竞争性资源留给市场，可以提高经济效率。排他性意味着企业可以获得经营资源的收益，市场愿意提供这种资源。总之，对可经营性资源来说，商品、产业及其相关配套服务行业应当按照市场配置原则、市场运行机制和市场运行规则来运行和管理。

既然可经营性资源属于私人产品而非公共产品范畴，那么区域政府在经营上就不宜插手干预，而是尽可能地将区域可经营性资源项目通过资本化手段、措施和调节方式，把这类资源交给市场、交给社会、交给区域内的各类投资者来经营。使可经营性资源根据市场需求、社会供给和国际经济发展的客观趋势进行有效投资，优化结构，促进市场化机制健全发展，并且，根据对市场的预测进行风险有效调控，防止大起大落。

可经营性资源既然是市场配置的范畴，政府就应当遵循市场规则，在政策措施上制定和形成符合市场规律的基本准则或政策生态，并在政策配套中阐明各项政策应该怎么做。比如，不干预政策、鼓励扶持政策、反垄断政策、风险处置政策，等等。这一系列的政策措施就成为遵循市场规则的政策系列或政策生态。

总而言之，区域政府对可经营性资源的配置原则应遵循三点：第一，对产业进行规划和引领；第二，对市场或企业整体进行扶持和调节；第三，对区域或局部市场进行监督和管理。

竞争,包括“可经营性资源”及其配套政策的支持、“非经营性资源”及其政策体系的有效实施、“准经营性资源”及其开发与配置政策;狭义的区域政府竞争主要是指“准经营性资源”的开发、运营、实现可持续以及政策体系的支撑和保障等。由此,DRP资源配置体系也有广义和狭义之分:广义的DRP是三类资源配置事宜,狭义的DRP是指“准经营性资源”的有效配置问题。

而其中的“准经营性资源”概念的提出和分析是本书的创新点和重点突破之处,因为区域政府的竞争,不是体现在“可经营性资源”和“非经营性资源”上,而是重点体现在“准经营资源”上。企业竞争与区域政府竞争都包含对经济目标的追求,但区域政府竞争更着重于准经营性资源配置效率的竞争上,区域资源配置模型(DRP)的落脚点以及“区域政府竞争”创新的落脚点,都集中归属到“准经营资源”配置这一核心概念上。

对于“准经营性资源”,我们应根据区域发展、财政状况、资金流量、市场需求和社会民众的接受程度与承受力等因素来确定其是按可经营性资源来开发配置还是按公益性事业来运行管理。

1. 遵循市场规律的原则

准经营性资源具有双重属性,也就是说准经营性资源配置是既可以由市场来完成,也可以由政府来承担,是市场资源配置机制和政府资源配置机制发挥作用的交叉领域。而区域政府本身也具有双重角色理论,在具备“准国家”角色的同时也具备“准企业”性质,“准企业”的性质决定了区域政府在准经营性资源配置上的参与竞争,但区域政府对准经营性资源的配置必须充分尊重市场作为资源配置手段的主导地位,坚持按照市场规律发挥管理职能,强化区域政府行为的市场适应性,展开区域政府间的良性竞争,以各地区市场运转的效率、实现的经济和社会收益作为竞争的主要考核目标。区域政府因此实现从远离市场竞争的权力机构到参与市场竞争、提高管理绩效的“准企业”的角色转换。

对于这类区域准经营性资源,区域政府和市场都可以介入,也就是说在区域准经营性项目上,区域政府和市场的边界关系可以看作是相互替代的,是一种“非此即彼”和“此消彼长”的博弈关系,即选择一定的区域政府,通过发挥区域政府职能作用来获得一定的产出,就意味着必须放弃一定的市场机制的作用。或者说,选择一定的市场,通过市场机制的作用来获得一定的产出,就意味着放弃一

BLT(建设—租赁—转让)、BTO(建设—转让—经营)、TOT(转让—经营—移交)等方式实施特许经营权资本运营。区域政府还可根据各“准经营性资源”项目不同特点和条件,采取不同资本运营方式,或交叉运用不同资本运营方式——如采用“3P”方式(Public+Private+Partner)作载体,运用 BOT 或 TOT 等特许经营权运营,在条件成熟时改组项目公司为上市公司,通过发行股票或债券进一步把资源项目做强做大,从而促进区域政府克服资金瓶颈制约,提升城市资源配置、开发、运营、管理科学可持续发展,达到有限的公共财政“四两拨千斤”更有效地满足社会人民群众日益增长的公共产品、公益事业需求上。

3. 参与市场竞争的原则

区域政府“准企业”的性质决定了区域政府在准经营性资源配置上可以参与市场竞争。区域政府内部的组织管理可以充分吸收借鉴企业管理的丰富的理论模型和优秀的实践经验,建立高效运转的内部管理模式,成为制度创新、组织创新、技术创新和管理创新的重要力量。同时,区域政府拥有较强的经济独立性,以实现本地区经济利益最大化为目标,自身具有强烈的开展制度创新和技术创新的动力,区域执政者在竞争中培养了改革魄力和超前思维,具有鲜明的如熊彼特所说的“政治企业家精神”^①。

总而言之,“准经营性资源”配置、开发、运营、管理过程中的“政府推动、社会参与、市场运作”方式,一开始就奠定了——①区域政府是市场竞争参与者之一;②区域政府必须依靠市场规则,按市场规律办事;③区域政府同时又是宏观经济代表的引导、协调、监督者。对“准经营性资源”配置开发,区域政府应按此原则配套政策。

(三) 政策配套

经营性资源的配置属于纯粹的市场机制调节范畴,而非经营性资源的配置也是区域政府直接管控的范畴,唯有在准经营性资源的配置上,最能体现区域政府的超前引领职能,所以对准经营资源的政策配套就是一系列的超前引领政策手段,其中以 PPP 模式形成的超前引领政策最为重要。

① [美]熊彼特. 经济发展理论[M]. 北京: 商务印书馆. 1990.

PPP 模式源于新公共管理运动发起的公共服务供给的市场化改革,倡导引入私人部门参与公共项目的运营和建设,实质上是一种联结全社会内部公共部门、企业部门、专业组织和社会公众各方的准公共品优化供给制度,一方面解决财政资金不足的问题,另一方面也大大提升了公共项目的运营效率。“交易费用理论”和“委托—代理理论”是推动这一改革实践的理论力量。早在 18 世纪,欧洲的收费公路建设计划就已经开始了对 PPP 模式的尝试,到了 20 世纪 70 年代,英美国家开始积极引入私人部门参与公共项目建设运营,同时将 PPP 模式运用于公共政策领域,并为规范、推进该模式出台了一系列的政策,极大地促进了公私合作伙伴关系的发展。20 世纪 80 年代中期,中等发达国家和其他发展中国家也开始引入 PPP 模式,由香港合和实业公司在深圳投资建设的沙头角 B 电厂项目就是该模式的一个典型项目。随后 PPP 模式相关的特许经营、运营和维护以及租赁合约等形式都得到了迅速推广和应用,世界各国在城市和区域重大设施的项目上陆续尝试实施 PPP 模式。PPP 模式逐渐成为国际市场上实施多主体合作的一项重要项目运作模式。

PPP 模式的政策重点在于准经营性资源项目中,确定政府、营利性企业 and 非营利性组织的相互合作关系的形式,在适当满足私人部门投资营利目标的同时,合作各方共同承担责任和融资风险,为社会更有效率地提供公共产品和服务,使有限资源发挥更大的效用。在政策配套上就需要围绕 PPP 模式所必需的伙伴关系、利益共享、风险共担这三个机制进行政策制定和引领。

1. 法律法规体系

准经营性资源配置需要市场和区域政府的共同介入,双方界限和合作模式都必须建立在高度法治化、规范化和良好契约精神的基础之上。实践中,需要市场介入的准公共项目的运作往往非常复杂,投资额巨大、合作周期长,民间资本、社会资金交织、区域政府管理和市场周期变化交错,不确定因素很多。所以,完备的合同体系和良好的争议解决协调机制是项目长期顺利进行的重要保障。必须加快法律法规建设,争取先行完善政府制度约束。同时注重制定法律、法规保障非政府主体的利益。如果没有相应法律、法规来保障非政府主体利益,PPP 模式就难以有效推广。只有通过立法等形式,对非主体利益予以保障,才能吸引更多民间资本进入。

4. 监督管理机制的完善与引领

准经营性资源配置项目本质上仍有较强的公共产品性质，涉及公众利益，区域政府有义务维护公众利益，对项目的全周期运行负有监管责任。区域政府在 PPP 模式中，既是履约的一方，又是监管方，在保证市场参与方能够得到合理收益的同时必须要代表公众利益对代表市场利益的非政府主体的利润进行调节，强化政府对准经营资源配置项目的监管职责，防范一切可能发生的财政风险。



第四章 / 区域政府竞争表现 与效应

本章在各国市场运行机制中，阐述了区域政府竞争特征，在分析了区域政府竞争通过“三类”资源要素的有效配置的实现机制的基础上，提出了不同阶段资源配置的特性及政策配套特点，并回到市场体系的结构中来列数区域政府竞争的具体表现。

一、现代市场体系

市场体系是由不同类别、不同功能的各类市场构成的统一体，这些市场之间相互联系、相互制约、彼此交错；市场体系也是由各类市场要素构成的结构复杂、机制健全的、能反映和体现各类经济关系的综合体。传统的市场体系主要包括四个层面的含义。首先，从市场交易或流通的对象来看，市场体系是由商品市场和生产要素市场构成的体系：前者包括生产资料市场和消费品市场，后者包括土地市场、劳动力市场、金融货币市场、技术市场、信息市场等。其次，从市场交易的空间范围构成来看，市场体系是由不同区域范围的各级地域性市场构成的，具体应包括地方性市场、区域性市场、统一的全国性市场和跨国界的世界市场，是一个在空间上逐步扩大、连续统一的复杂体系。再次，从市场组织和机构设置来看，市场体系是由各种市场组织包括批发市场、零售市场、网络市场及各类市场中介组织构成的，是联结着生产和消费、供给与需求、城市与乡村、国际与国内、线上与线下的庞大网络组织系统。最后，从市场交易的具体方式来看，市场体系是由现货交易市场、远期交易市场和期货交易市场构成的。

养、引进和使用，在辖区内营造尊重知识、尊重人才、尊重科技的社会氛围，营造有利于人力资源形成、人才成长、科技创新的良好环境。人才的稀缺性、独特性、不可替代性决定了人才的高端价值性。从世界范围来看，哪个国家重视人才、重视科技，哪个国家就发展快、可持续。从中国区域政府来看，哪个地方重视人才、重视科技，哪个地方就发展快。比如，中国深圳的发展既得益于改革开放，更得益于改革开放以后对人才科技的重视。

第二，人才科技竞争最关键的是完善本土人才培养体系，加大本土人才培养投入，提高科技创新投入。区域政府通常会想办法加大在教育、培训的投入，特别是创业教育、科技创新教育方面的投入，提高教育培训投入在财政收入中的比重，提高从事教育培训行业的人员的待遇，形成结构合理的、有竞争力的高素质人才队伍，并不断形成普通教育与职业教育沟通、学历教育与非学历教育并举、继续教育与终身教育结合的教育体系，逐步实现高等教育大众化。区域政府对人才培养与科技的投入包括直接投入和间接投入。对教育、科技的直接投入包括：向所属学校和科研院所直接提供财政经费支持；通过课题经费、科研奖励、财政补贴等方式直接资助和激励个人和企业从事教育培训培育和科研活动。间接投入则包括教育、科技环境建设、平台建设，用良好的人才环境来吸引和留住从事教育培训和科技活动的人员。相关的研究表明，区域内科研环境的改善越明显，对科研创新的投入越大，对周边区域人才的吸引力就越大^①。

第三，人才科技竞争最显著的表现是区域政府创造条件吸引人才。人才引进可以解决短期内人才供给不足问题，单靠本土人才培养可能会存在人才断层，不能满足区域经济社会发展的需要。而随着人才流动成本的降低，人才与科技逐渐成为最为活跃的市场流动要素。在国际上，科技人才在发达经济体与落后经济体之间出现双向流动的趋势，在一国之内，在经济发达与落后的区域之间，也越来越呈现出人才双向流动的现象，要留住人才，不一定是看经济体发达不发达，更重要的是看有没有需要，有没有政策优势。因此，各区域政府开展人才竞争的最突出的方式就是人才政策的竞争特别是人才引进政策的竞争。区域政府能否提供丰厚的物质待遇条件，并在户籍政策、子女就学、配偶与家庭的支持、科研资助和税收优惠、社会地位、柔性流动方式等方面提供良好的条件，促使区域政府在这些方面展开博弈甚至开展政策竞赛。

① 周业安：《地方政府竞争与经济增长》[J]，中国人民大学学报，2003(1)。

第四,人才科技竞争最核心的是科技人才的引进和培养。从世界范围和历史贡献来看,科技人才是人才科技的竞争的核心,是实现科学技术是第一生产力的保证。科技人才最具有较高的创造力和科学探索精神,能为科学技术发展和人类进步做出科技贡献的人,是任何国家、任何地区的稀缺资源和宝贵财富。美国的“曼哈顿计划”,正是借助包括顶尖科技人才在内的53万各类科技人才,使美国率先掌握了核武器,从而赢得了反纳粹法西斯战争。在中国,科技人才同样创造了不尽的辉煌,“两弹一星”、载人航天、探月工程、载人深潜、北斗导航、高温超导、纳米科技、人类基因组测序,以及超级杂交水稻、汉字激光照排、高性能计算机等基础科学和工程技术科学方面的成果背后,都是科技人才的伟大贡献。

区域政府的人才与科技竞争体现在科技竞争力上。科技竞争力通过单位科技人才竞争力、科技人才资源指数、每万人中从事科技活动人数、每万人中的科学家与工程师人数、每万人科技活动人员总数、每万人口普通高校在校学生数、万人年科技人才投入指科技活动经费支出总额、科技经费支出占GDP的比重、人均科研经费、地方财政科技拨款占地方财政支出百分比、人均财政性教育经费支出、地方财政教育支出总额、高校专任教师数等。区域政府的人才与科技竞争力的目标就是要改善以上指标,提高总体科技竞争力。

(四) 财政金融竞争

在中国,从分税制改革以来各级区域政府实际上有了独立利益,成为具有市场竞争力的利益主体,因此,区域政府之间的财政与金融竞争也成了区域政府竞争的重要手段。区域财政竞争包括财政收入竞争和财政支出竞争。所谓财政收入竞争是区域政府通过追求经济的增长竞赛,提高税收。这是最根本的竞争,通过各级区域政府的政绩考核体系来加强。所谓财政支出竞争是通过扩大政府投资支出来增加社会的资本增量,从而促进经济的发展。从经济增长螺旋来说,财政收入和财政支出没有本质的区别,而对经济增长动力来说,财政支出才是最终的驱动力;再者,从区域政府的政绩动机来看,财政收入最终是为了财政支出,财政支出特别是投资支出才能有效体现政府政绩。因此,区域政府的财政竞争集中体现在财政支出上。相关研究认为,中国财政分权以及基于政绩考核下的区域政府的财政支出竞争,重点在获取基本建设投资上,其次才

是人力资本投资和公共服务^①。

区域政府财政支出除了财政收入以外，还可以通过区域内各类金融机构或投融资平台进行融资从而获得资金支持。这种方式在近几年受到区域政府的青睐。其原因在于：通过财政资金进行投资尽管是常规手段，但有很大局限性，因为财政收入受经济发展水平的限制，不能过快增长，因此总体规模总是受限的。再者，财政收入也不能依赖预算收入的增长，如果那样会影响企业的经营活动，影响居民的可支配收入和福利，会受到区域内企业和居民的反对。中国从2009年以来，各级政府搭建的各类政府性或政策性投融资平台，最大程度地动员本地区乃至全国金融资源用于本地投资资源，产生了金融竞赛的局面，在金融总量既定的条件下，区域政府必须采用不同的金融竞争策略，吸引各路资金进入政府所能运作的金融机构或金融平台，从而获取尽可能多的金融资源。投融资平台的建设目的就是吸引资本，包括国内的民间资本、海外资本、当然也包括国家的投资以及各级政府的投资。从整个资本市场来看，资本的数量总是有限的，区域政府就必须采取利率优惠、税收优惠、支出优惠以及土地和相关政策等其他方面的优惠，来吸引资本流入，从而迅速提升当地的经济绩效。相关研究指出，区域政府土地竞争中工业用地协议出让价格是招商引资的重要手段，区域政府之间的这种土地优惠价格战其实质就是投资争夺战，从深层次来看，实际上是区域政府之间的金融竞争的手段^②。

(五) 基础设施竞争

区域政府改善发展环境的竞争，即区域政府生产和供给各自不流动的“产品”（包括硬的公共物品即基础设施，特别是城市基础设施等硬环境和软的公共物品，如智慧城市等软环境）的竞争，是区域政府追求利益集合最大化的竞争，这种竞争不仅能够实现辖区居民利益和区域政府官员个人及集体利益的最大化，而且也能够维护国家的整体利益，从而有利于促进区域经济的协调发展。硬环境的竞争，从大的方面来讲，主要包括基础设施建设和产业配套环境的改善。基础设施建设是指高速公路、港口、航空等交通，电力、天然气等能源，光缆等信息化硬平台，

① 傅勇，张宴：中国式分权与财政支出结构偏向：为增长而竞争的代价[J]，管理世界，2007(3)。

② 张清勇：中国地方政府竞争与工业用地出让价格[J]，制度经济研究，2006(2)。

污水处理厂等环境治理，等等；旨在通过建立完善的基础设施支撑体系，为投资者创造便捷、高效的基础设施服务环境。

产业配套环境是指围绕区域内已有的主导产业的培育来营造良好的上下游产业配套环境，或为了“无中生有”地培育一个新的产业而有针对性进行产业配套环境的营造。比如，世界各国的工业园区、创业园区的建设，以及中国各级区域政府进行的开发区的建设。

软的基础设施建设现在越来越重要，也成为区域政府竞争的一个重要领域。最有吸引力的软的基础设施的建设主要是智能化建设，包括大数据平台建设、云计算平台建设和智慧城市建设。这些软的基础设施的建设一般通过项目化实施，所以区域政府竞争的形势通常也表现为项目化竞争态势。

区域政府致力于基础设施环境的改善，是因为基础设施对经济社会发展具有支撑和引导功能，能促进地区经济加快发展，同时也有利于保证国家利益的实现和促进区域经济的协调发展，从而实现区域政府利益集合的最大化。支撑功能表现为一个区域的基础设施体系必须能够支撑一个地区的经济社会发展；也就是说，一个区域的基础设施体系供给要能够适应一个区域经济社会发展的需要，其支撑程度如何，表现为超前型、适应型、滞后型三种基本类型。超前型，指一个区域的基础设施供给水平超前于一个区域经济社会发展的需要，造成基础设施供给过剩；适应型，指一个区域的基础设施供给水平基本适应区域经济社会发展的需要，既不会造成基础设施供给水平不足，也不会造成基础设施供给水平过剩；滞后型，指一个区域基础设施供给水平滞后于一个区域经济社会发展的需要，造成基础设施对这个区域经济社会发展的瓶颈制约。区域政府在改善基础设施环境方面进行竞争，就是要使本区域基础设施建设水平基本适应本区域经济社会发展的需要。如果考虑本区域经济社会发展潜力的充分发挥，基础设施建设水平适当超前于本区域经济社会发展水平也是合适的。但如果过于超前，就会使基础设施供给严重过剩，部分基础设施的供给能力处于闲置状态，造成基础设施供给的边际效益和资源的利用效率下降；如果过于滞后，就会使基础设施供给不足，使得经济社会发展能力得不到充分发挥。基础设施供给能力是“木桶原理”在起作用，它的供给水平不是由最长的那块木板所决定的，而是由最短的那块木板所决定。区域政府竞争的目的是要避免短板的存在。

基础设施的引导功能是指一个区域的基础设施体系在市场竞争机制和产业关

联机制的作用下通过其提供的服务对区域社会经济结构、规模和空间布局起引导与反馈作用,如信息化基础设施的建设,就能引导运用信息技术改造传统产业、发展高新技术产业和现代服务业等。例如,纽约是世界上最大的金融中心、信息中心和北美的重要水陆交通中枢,同时也是工业基础雄厚的区域,它的发展首先是基础设施引导出来的。首先是因为优良的贸易港口,引来加工工业集聚:工业集聚后要求有先进的物流配送,于是产生了发达的交通运输和贸易业,而无论是工业集聚还是物流业都要求金融和信息业的密切配合,于是金融功能和信息中心的功能开始强化基础设施的支撑功能和引导功能,且又具体地通过提高生产率和改变生产环境来实现对区域经济增长的贡献。基础设施服务,如运输、供水、电力、信息等,是生产的中间投入,任何这种服务成本投入的减少都会提高生产的效益。基础设施服务的改善提高其他生产要素(劳动力和其他资本)的产出率。例如,交通基础设施条件的改善减少了人们的通勤时间、提高了物流效率等,由此导致生产要素产出率的提高。从基础设施的这种作用看,基础设施条件的完善与否是影响区域经济增长差异的一个重要因素,这也是区域政府进行基础设施竞争的重要动因。

(六) 环境体系竞争

基础设施建设其实也是环境体系竞争的重要组成部分,所以这里的环境更主要的是指区位优势、人文环境、服务环境和信用环境。区域政府环境体系的竞争主要表现在以下几方面。

第一,区域政府通常通过宣传自己的区位优势来获得竞争优势。区位优势表现在交通位置、地理位置、经济位置(经济资源优势)等体现的比较优势。比如,中国昆山临近上海、珠三角临近港澳、佛山临近广州,在发展早期甚至现在都离不开区位优势。在中国改革开放初期东莞市利用特定的地域优势、廉价的劳动力、较低的土地价格和优惠的开放政策,迎合了港澳台和国外的产业转移,迅速发展成为世界IT业的加工中心。昆山在学习了东莞的经验之后,也如法炮制,以同样的手段大量吸引台商投资企业,使其成为中国的另一个IT业制造中心。

第二,区域政府通常通过提升服务软环境来获得竞争优势。比如昆山提出“政策不足服务补”、政府的“保姆式服务”“全民亲商”等行动优化服务环境,提高投资的吸引力。依法办事、阳光执政,这是优化区域服务环境的基础和前提条件。

服务环境是区域软实力的核心，当一个区域硬实力不足时，就需要这种软实力来弥补。中国福建古田县就是通过强化政府服务来优化软实力环境，从而有效地促进了在外企业家返乡创业。再比如，北京海淀区有个中关村，朝阳区则有一个望京，二者都是互联网公司聚集区，都在想办法吸引互联网公司入驻。两者比的是什么？就是比政府服务水平。哪里服务水平好，哪里创业氛围好，哪里就能吸引到更多的互联网公司。

第三，区域政府还可以通过塑造良好的人文环境来获得区域竞争优势。比如珠三角和长三角在人文环境方面就有明显的区别。珠三角的人文精神可以用“重商、务实、融合”来概括。珠三角的年轻人毫不掩饰对财富的向往和渴求，追逐财富是他们人生的最重要目标，即使是文化上的应用也要求最直接和最有效。而长三角的人们在文化等诸多领域一直底蕴深厚，注重科技和教育，关心自我和家庭的一种持续发展。正因为各自有不同的人文环境，两个区域的经济社会发展的历史轨迹也有不同的表现。区域政府通过提倡和营造一个良好的具有现代意义的人文环境作为实施竞争的重要手段。人文环境，在一定意义上已变成对投资成本的考核。对于一个企业，它所看重的人文精神包含当地人力资源的优秀性，比如，具备现代意识、商品意识；有勤勉的民风、开放的心态、温和的民众性情等。这些因素能够有效降低企业的法制风险、经济风险和经营风险。因此，人文精神是提升城市竞争力的一项重要因素，一个城市最大的竞争力就在于把每个人变成“归人”，而不是“过客”。对一个地域和城市来说，竞争到最后就是人文环境，看你能不能为民营企业的发展提供一个好的人文环境，让企业家不仅在这里创业，更在这里守业。对于那些在中国长江三角洲投资的企业来说，人文精神绝对是他们当初看重的一个要素。明基电子决定到中国内地投资设厂的时候，中国的珠江三角洲的深圳、东莞一带已经聚集了一批台资工厂，构造了一个比较齐全的IT制造业配套环境。因为长江流域自古以来人杰地灵，这里的人性格温和、生活愉快、工作踏实，与苏州明基追求永续经营的企业文化相契合。明基电子终于成为第一家在苏州新区投资落户的台商。

最后，区域政府的社会信用体系的竞争越显其重要。随着区域经济社会的发展，社会信用体系建设不断成为区域竞争的重要手段和保障。一个成熟的社会信用体系所能发挥的功能，不仅能整顿和规范区域市场经济秩序，同时还能将政府管理和社会监督相结合，提升区域政府管理效能。区域政府通过加快推

进社会信用体系建设，构建本区域包括信用信息采集、管理、使用、公示、发布的信用体系平台，并出台失信信息曝光等惩戒措施，来提升区域治理水平和区域信用竞争力。

中国张家港市信用体系建设是比较典型的案例。2012年，张家港市成立了市社会信用体系建设领导小组，开始了全市信用体系建设工作。2014年，挂牌成立张家港市公共信用信息中心，主要负责公共信用信息的归集、处理和相关服务。在制度建设上，张家港市于2014年出台了两个地方性制度文件：《张家港市社会信用体系建设实施意见》和《张家港市企业信用信息管理办法(试行)》。前者主要从宏观层面对张家港市社会信体系建设作了要求，明确了主要任务、目标和保障措施等内容，使全市的社会信用体系建设工作有了基本框架。后者则是对企业信用信息数据采集方面作了规定，规范了张家港市企业信用信息的征集、发布、使用和管理等活动。2014年，张家港市启动“公共信用信息服务平台”一期项目，协调工商、国地税、质监、法院等部门，建立起信息共享通道，形成具备信息更新机制和法人信息库。法人信息库较全面地采集了市内所属企业的信用信息数据。截至2014年年底，共归集本地40582家企业的信用信息70多万条。在信用信息应用方面，张家港市也进行了初步尝试，主要做了诚信门户网站——“诚信张家港”、商家信用查询的APP以及推动企业信用贯标。“诚信张家港”网站于2014年6月上线，重点突出了信用信息查询、红黑榜、曝光台和信用信息评定等信用信息公示功能。

(七) 政策体系竞争

区域政府除了在上述各方面展开竞争之外，更为重要的是在政策体系方面展开的竞争。政策体系的复杂性、多样性和结构影响的广泛性，这方面展开的竞争会影响到区域经济、社会发展的各个方面。从这个意义上来说，政策体系的竞争是最根本的，因为财政金融、软硬环境、基础设施、人才科技等都会受到政策竞争的影响。政策区域政府之间的政策体系竞争分为两个层次：一是各个区域政府向国家政府争取优惠政策或先行政策试点的竞争；二是区域政府在自己的权限内出台各种有竞争力的政策。

中国的制度变迁方式是国家政府供给主导型的制度变迁方式，国家政府给区域政府规定了政策的底线和准入，政策“蓄水池”在国家，池里的水何时放出来、

如何放、放给谁取决于国家，因此实验推广成为“蓄水池”放水的一个重要方式。因此，争取试点权成为区域政府竞争的重要内容，需要“跑政策”。政策实验意味着有机会政策先行先试、意味着国家给予的各种优惠政策、意味着政策风险会降到最低。历史上的经济特区、计划单列城市、国家级开发区，以及现在自贸区等都是在这种情况下发展起来的，没有先行先试，也许就没有今天。区域政府能够争取到某些优惠政策和特殊待遇，就能为区域经济的发展和区域预算收入的最大化创造重要条件。

除了跑政策的竞争以外，区域政府在自己权利范围内出台各种符合自身条件的政策，这些政策只有具有先进性，才有竞争力，才能获得政策红利。先进性表现在政策体系其实是一种政策创新的竞争。一个区域要获得政策竞争的潜在收益，就必须有一定的先进性、预见性、超前性，超前于其他区域政府。比如商品市场，要获得超额利润，就必须保持产品的先进性。由于政策本身是公共产品，具有非排他性和效仿性的特点，一个区域有了，其他的区域可以仿效，所以同一政策可能在不同区域同时出现，一旦被模仿并超越的话，就会降低本区域政策的潜在收益。

某一区域政府相较于其他区域的政策竞争力取决于有某项政策在本区域有没有、别人知不知、政策好不好、政策行不行以及政策效果大不大。所谓政策有没有是指是否出台过某项政策，比如有没有人才政策、投融资政策、土地政策、培训支持政策等，是不是通过正式文件下发。所谓别人知不知就是政策是否广泛的宣传，深入人心或口口相传，使施策对象能够非常清楚地了解政策内容。所谓政策好不好就是政策适不适合于当地经济、社会的发展，内容是不是全面，条款是不是清晰，可操作性强不强。所谓政策行不行就是指政策的执行情况，有没有专门机构、专人对政策负责，政策执行力度大不大，政策执行情况有没有检查、考核和监督。所谓政策效果大不大是指政策对施策对象有没有较好的正面效果，能否得到他们的正面评价，在区域之外是否有示范性，能否真正为区域经济、社会的发展带来资源的汇聚。

上述几个方面必须具有一致性，不能背离，特别政策的制定和执行要配套、要一致。在实际生活中，我们经常看到区域政府出台了政策，但是由于执行不到位，因此整体效果差，不能体现竞争力。以中国宁波市为例，从2010年至2015年，宁波市出台有人才规划方面的政策文件7个、人才引进方面的政策文件

13 个、人才培养方面的政策文件 10 个、人才选拔方面的文件 2 个、人才流动方面的文件 8 个、人才奖励方面 8 个、人才考核评价方面文件 12 个、人才保障方面的政策文件 14 个。尽管这样,但是人才的使用、执行、监管等方面可依据的文件偏少,比如,现有的政策对人才引进后的约束与监管方面存在缺位;在对待引进来的人才或技术团队如何为企业服务,如何充分挖掘这些人才或团队的潜能来为企业服务方面的条款很少见;现有的人才法规,对企业人才的工作职责规定不够明确等,由于部分人才政策缺失,导致整体人才政策执行的缺位,因此,相应的人才政策目标难以完全实现,最终导致整体执行效果并不理想,相关政策在中国浙江省范围内没有竞争力,达不到政策初衷所要求的目标。

(八) 管理效率竞争

区域政府的管理效率是区域政府行政管理活动、行政管理速度、行政管理质量、行政管理效能的总体反映,是对区域政府的行政能力、执政能力、服务能力的综合评价,既要体现区域政府“做什么”,又要体现区域政府“如何做”。所谓“做什么”就是行政的合规性,这里面有三个标准:第一,合法性标准。行政是否符合宪法、法令、法规以及党的路线、方针、政策;第二,利益标准。即行政结果是否符合党和国家的基本利益,是否有利于区域内经济、社会的发展;第三,质量标准。行政过程是否符合规定的程序,是否遵守预算控制流程。“做什么”是基础,是底线,是准绳。所谓“如何做”就是行政的效率性,这里面有四个标准:第一,数量标准。单位时间内完成的行政工作量;第二,时间标准。规定的期限内是否完成行政目标;第三,速度标准。完成行政任务是否坚持了“最短时间原则”或“最快速度原则”;第四,预算标准。是否节约了行政成本,是否坚持了人力、物力、财力的预算,即看其是否严格控制预算,在一定预算指标内完成相应的行政任务或更多的行政任务。这里前三个标准之间实际上可以相互转化,因此本质上就是一个标准,只是计算的方式或看问题的角度不一样。

当然,区域政府行政管理效率还包括微观效率和宏观效率,组织效率和个人效率。所谓微观效率是指单个行政主体或部门或个人所表现出来的行政效率;所谓宏观效率是指区域总体来看,一定时期内经济与社会的发展,可以用经济增长指数或社会发展指数来衡量。所谓组织效率是指特定行政管理单位机构从事行政管理活动和提供公共服务的时效、办事速度、投入产出比率等,是对行政服务单

位机构总体性的评价。所谓个人效率是指个人效率，指特定行政人员在履行职责过程中所体现的时效、办事速度等，是对具体操办事务的行政服务人员的办事效率评价。

基于上述的理解，区域政府管理效率的竞争主要通过下列方式来表现：

一是区域政府行政管理服务总体合规性评价。如果区域政府行政机构、部门或相关人员非法行为太多，不讲法规，不遵规矩，不守纪律，办事不讲程序，行贿赂受贿，利用权力寻租行为泛滥。该区域行政管理服务没有竞争性。

二是区域行政管理服务流程的通畅性和信息的透明性。如果办事流程是清楚的，时间节点和任务节点是清晰的，政府相关机构或部门之间少有互相推诿、扯皮，责权利非常清楚，且信息是公开透明的，有相应的服务信息指导或咨询平台，就能保证管理服务的公平公正性。该区域行政管理服务就有竞争性。

三是区域行政管理服务的效率性评价。如果区域政府行政机构、部门或个人提供管理服务时理念正确、服务意识良好、态度端正，且业务熟练，处理事情不会因人而异，时间观念强，能够集中办事、减少距离、减少时间，等等。该区域行政管理服务就有竞争性。

因此，管理效率的竞争本质上就是服务意识的竞争、工作态度的竞争、任务责任的竞争、工作技能的竞争以及信息技术平台条件的竞争。区域政府通常通过树立良好的服务文化，培养管理队伍的服务意识、工作技能和职业素养，同时能利用信息技术平台加强联络与沟通，实施一站式服务来提升管理效率。近几年在各省市的工业园区普遍实行的一站式服务，其目的就是要提升管理效率，进而提高招商引资的竞争力。

三、区域政府竞争核心

区域政府之间不管是财政金融竞争、人才科技竞争、软硬环境竞争、基础设施竞争，还是政策制度竞争、管理效率竞争，其实都需要创新，创新是区域政府竞争的核心。在世界各国或在各区域政府的财政资源、政策资源等基本都差不多的情况下，区域政府之间凭什么竞争？主要是凭创新。创新是原动力，创新是竞争力，持续的创新就是持续的竞争力。

市场、服务企业、服务社会。服务理念包括：第一，所有区域内市场参与者和社会民众都是服务对象；第二，政府行为以扶持服务、监管服务、开拓服务、创新服务为主；第三，服务满意度是衡量服务水平核心标准；第四，服务以服务对象的需求为转移。在这个过程中，政府是公共产品和公共服务的提供者，区域范围内的民众、企业和机构是公共产品和公共服务的需求者。以色列的创新竞争力在世界首屈一指，一个重要原因就是以色列的各级政府将自己定位为服务型政府，政府各级公务员将自己定位为服务者的角色。特拉维夫市政府从创业者的角度考虑，提供尽可能完善的政府行政服务和基础配套服务，创业团队只要进驻众创空间，他们花费很少的租金，就可以在城市 CBD——罗斯柴尔德大街旁办公，同时享有相关的服务和资源。2004 年起中国开始进行服务型政府建设，并确立了服务型政府的四项职能，即经济调节、市场监管、社会管理和公共服务，贯彻了服务理念价值，提高了中国各级政府的总体行政水平。

区域政府需要竞争理念。市场总以为竞争是企业之间的竞争，而不存在政府之间的竞争，但实际上，只要资源有限，区域政府与区域政府之间竞争就存在。区域政府特别是领导团队一定要有竞争意识，要有强者精神和敢于拼搏的勇气。中国区域政府从东部到中部、到西部，经济差距具有阶梯性，产生这种差距的原因除了资源禀赋的差异外，更重要的是竞争观念和竞争力的差异，从东部到中部到西部，区域政府之间的竞争意识也是呈现梯度递减状况。

区域政府需要责任理念。它需要强化区域政府的以责任为基础、以保证服务对象的利益为归属来与其他区域政府进行竞争。在责权利中，“责”在前，“利”在后。坚持责任意识首先要有责任主体，任何事务、任何行为、任何后果都要有责任者；其次要有责任评价，用评价体系来评价责任承担结果；最后要有责任监督机制和责任奖惩机制，区域政府真正成为承担责任、承受评价、承受监督和惩罚的主体。

区域政府竞争需要改革开放理念。中国佛山市多年来开展辖区内的经济行政区域竞赛，各区域之间在人才引进、科技创新、创业管理、园区建设以及产业链对接等各方面相互学习、相互合作、相互竞争，互促改革开放，形成了共同发展与繁荣的良好局面。

(二) 制度创新竞争

制度创新是区域政府创新的基础和保障，是区域政府竞争的集中表现。制度

营企业,就能够从所有渠道的应纳税所得中减去他们的投资数额。同时,以色列实行严格的知识产权保护制度,通过《产权法》《商标条令》《版权法》等法律对知识产权予以有力保护。为了推进产学研合作,以色列从1993年年初推行了“磁铁计划”使产学研结合形成常态,鼓励实业集团与学术机构组成合作体,共同开发关键的通用技术。政府对申请“磁铁计划”资助的项目进行评估,主要指标包括经济优势、出口和就业潜力,革新技术和共性技术,企业参与程度等。纳入“磁铁计划”的每个项目由企业、科研机构等若干成员组成的研发联合体承担,周期为3~6年,为政府、孵化器及孵化企业三者之间建立了激励与约束机制,为高校和科研机构的科技成果迅速转化为生产力提供了快捷的通道。其主要采取以下三项制度。

第一,以色列政府加强对技术孵化器的引导,直接或间接提供孵化器日常运作的经费。每个孵化器都是一个非营利组织,政府可给予工资和行政管理费用。每个孵化器下的孵化企业在两年的孵化期内,工贸部首席科学家办公室给予孵化企业批准费用的85%,每年最高可达15万美元。孵化企业成功后,政府则规定孵化企业的20%股权属于孵化器所有,其市场销售额的3%返还给政府的孵化基金。由此,以色列政府为推动高新技术产业的发展,不仅资助初创企业,也直接资助孵化器本身。

第二,控制孵化企业数量,保证孵化质量。以色列政府对每个孵化器做出硬性规定,即每个孵化器只能孵化8~15家初创企业。这一总量控制的规定,从数量上确保了孵化器对每家企业进行深度孵化的可能性。创业者带项目成立公司后,政府从人、财、物上全面委托孵化器深度孵化初创企业。孵化器首先帮助创业者组建创业团队,同时全权管理初创企业的财务,然后帮助初创企业制订商业策划书、制订研发计划、寻找合作伙伴等一系列业务,并规定两年内企业不得随意转让股权和期权。

第三,政府对孵化器建立严格的考核监督机制。每年年初以色列政府与孵化器签订年度目标责任书,在年终考核后政府给予20万左右开支费用。而且,每个在孵项目都由孵化器与政府签订协议,政府不与在孵项目负责人签协议,政府将项目基金的责任,全权赋予孵化器。政府严格控制批准每个初创企业的预算、工作计划、工作节点等,每半年孵化器要向政府上交项目汇报书。这些运行方式使孵化器必须担负起高度的政府基金的资助责任。

第四,孵化器的运行必须保证产学研的有机结合机制。以色列孵化器是政府支持的独立法人实体,其董事会成员组成有来自政府、企业界、研究所、大学、中介等代表,这一组织充分发挥了产学研相关各方的作用。而孵化企业的董事会则由发明者、孵化器代表、投资方代表等构成。

以色列的这些政策、制度创新具体明确,针对性强,可操作性强,具有很大的创新性和对创新创业者的吸引力,成就了以色列的“创新创业者天堂”之梦。

(三) 组织创新竞争

区域政府组织创新是区域政府组织管理的优化,特别是组织管理结构或组织管理机制的优化,既包括区域政府层面的组织管理优化,也包括区域政府内部机构的组织管理优化。组织创新成为一种竞争,就是对不同的区域政府的组织管理效率进行比较而形成的优势。效率从一开始就是政府运作所要追求的目标,随着时代的发展和科技的进步,新的组织管理形式在不断出现,这些新的组织管理结构的出现无疑是为了更好地履行政府功能,提高政府的工作效率。比如,网络结构的出现更多是为了迎合公共产品和公共服务提供多元化的新的运作方式;大部制结构是为了解决因部门林立、职能重复交叉等导致的运作不畅的现象;矩阵结构的出现是为了解决现有行政体制下横向部门的协调的同时,保持这些部门与上级部门的对应问题。

扁平化管理是一种组织创新。即区域政府管理层次减少,适度扩大机构管理幅度,将权责下沉。中国实施省直管县的改革就是这种情况。省直管县最初的口号是“强县扩权”。从结构上讲,在组织纵向的等级上减少了一个层次,也就是将省-市-县三级行政管理体制转变为省-市(县)二级体制。1992年,中国浙江对13个经济发展较快的县市进行扩权,到2002年有313项本来属于地级市经济管理的权限被下放到各个县级政区,内容涉及人事、财政、计划、项目审批等方面。浙江这一改革提高了县级区域政府的运作效率,有助于县一级政府调动经济资源和行政资源,取得了良好的效果。继浙江省后,安徽、湖北、河南、山东、江苏、福建、湖南、河北等多个省份都加入了省直管县的组织管理创新的行列。

矩阵制结构管理也是一种组织创新。中国区域政府通常采取的方式是在横向上将一些职能部门合并,并在此基础上减少人员,但这一合并往往因打破中国现行行政体制的上下职能对应关系而陷入困境。中国单一的行政体制具有纵向结构

奥巴马首次提出建设“国家制造业创新网络”，建立了多达 45 个研究中心，加强高等院校和制造企业之间的产学研有机结合。2013 年，美国总统执行办公室、国家科学技术委员会和高端制造业国家项目办公室联合发布了《国家制造业创新网络初步设计》，投资 10 亿美元组建美国制造业创新网，集中力量推动数字化制造、新能源以及新材料应用等先进制造业的创新发展，打造了一批具有先进制造业能力的创新集群。它包括：开发碳纤维复合材料等轻质材料，提高下一代汽车、飞机、火车和轮船等交通工具的燃料效率、性能以及抗腐蚀性；完善 3D 打印技术相关标准、材料和设备，实现利用数字化设计进行低成本小批量的产品生产；创造智能制造的框架和方法，允许生产运营者实时掌握来自全数字化工厂的“大数据流”，以提高生产效率，优化供应链，并提高能源、水和材料的使用效率等。2012 年，美国政府和私营部门联合出资 8500 万美元成立了“国家 3D 打印机制造创新研究所”。2013 年，美国政府宣布提供 2 亿美元联邦资金，成立“轻型和当代金属制造创新研究所”“数字制造和设计创新研究所”和“下一代电力电子制造研究所”三个制造业创新中心。后来又成立了复合材料制造业中心。技术创新竞争力得到了进一步的巩固和提升。

四、区域政府竞争对资源配置的作用

区域间的项目竞争、产业竞争、配套竞争、人才竞争、财政金融竞争、基础设施竞争、环境体系竞争和管理效率竞争等，是区域政府竞争的外在表现，区域间的理念创新、制度创新、组织创新和技术创新竞争，是区域竞争的内在核心。区域竞争与资源配置，是一个问题的两个方面。资源配置是经济学的基本问题，区域政府竞争绕不开此一课题。区域竞争是由于区域发展的非均衡性造成区域之间要素的流动差异，实际上它体现为一个区域所具有的资源优化配置的能力，也就是资源吸引力和市场争夺力。由于资源的有限性和稀缺性，区域之间资源的分配总是存在着此消彼长的关系，区域间通过彼此竞争从而千方百计争夺尽可能多的资源配置权。区域政府竞争的基本经济目标就是要通过资源的优化配置，形成区域比较优势。其基本思路是：区域政府竞争获得区域竞争力，产生区域之间的比较优势，吸纳与汇聚资源，优化资源配置，从而实现区域可持续增长。因此，从

营性资源或非经营性资源的汇聚和容纳。不管哪种方式，都是有利于区域发展环境的改造。所以，从这个意义上说，区域政府对非经营性资源的配置作用，实质是在优化发展环境。

(三) 区域政府竞争对“准经营性资源”配置作用：促进全面可持续增长

准经营性资源的实质就是介于社会公益产品、公共产品和企业资源之间的资源。对区域政府而言，准经营性资源是最有“竞争性”的资源，是最能激发区域政府竞争欲望的资源。因为准经营性资源介乎可经营性和非经营性之间，具有天然的弹性，既可以是经营的，也可以是非经营的；既可以是排他的，但在一定条件下也可以是非排他的，其尺度可以由区域政府根据自己需要来界定、拿捏、操控。当区域政府感觉可经营性资源不足的时候，可以适度将准经营性资源变成可经营性资源，以增加区域内的纯私人产品；当区域政府感觉非经营性资源不足的时候，可以适度将准经营性资源变成非可经营性资源，以增加区域内的纯公共产品。区域政府对准经营性资源的竞争既看重其经济性和经营性，也看重其非经济性和非经营性，同时更看重其在二者之间的灵活性和弹性。由于区域政府和准经营性资源的这种关系，因此对于准经营性资源来说，区域政府的竞争功能是多元的：

第一，提高资源配置效率。从区域政府来看，资源配置效率既有非经营性资源的配置效率，也有可经营性资源的配置效率，更有准经营性资源的配置效率。非经营性资源配置效率取决于其稳定性，可经营性资源的配置效率取决于其自由的流动性，准经营性资源的配置效率介乎二者之间，但可以由区域政府驱动。在区域之间，准经营性资源具有适度的流动性。就是这一特点，促进了区域政府之间对准经营性资源的配置。当区域非经营性资源配置效率偏低时，可以适度增加准经营性资源来弥补；而当可经营性资源配置效率偏低时，又可以适度增加准经营性资源来弥补。

第二，提高生产效率。准经营性资源和可经营性资源一样，在完全竞争条件下也可以根据边际成本等于边际收益来配置，这一模式的生产效率最高，可以实现经济利益的最大化。如图 4.1 一样，当区域 2 的边际收益高时，与区域 1 相比，同样的要素增量可以得到更多收益。

第三，可以形成先发优势。准经营性资源对于区域政府来说，最大的优势在

第四，加快发展“可经营性资源”更是要求政府在理念创新和制度创新方面更有作为。所谓理念创新在这里最主要的体现就是市场理念、企业自主理念、政府的服务理念。而制度创新则重点在于建立公开、公平、公正竞争的法制环境、竞争环境、生产环境和市场环境。

2. 完善、提升“非经营性资源”的配置功能

非经营性资源操之于区域政府之手，是区域政府在社会事业各项功能的集中反映，也是区域政府与区域政府之间竞争作为“优化环境制度”的主要对象。完善提升“非经营性资源”的配置功能有利于实现区域内社会公益和公共产品分布的均衡性，有利于提升区域内社会公益和公共产品的质量层次和规模档次，有利于营造更好的营商环境从而创造更多的财富。

第一，完善“非经营性资源”的配置功能要求在政府垂直管理时，上级区域政府对下级区域政府要适度放手，不要管控过严，下级区域政府在区域内的社会公益和公共产品配置方面要有充分的自主权、自决权和自治权。因为区域政府在有限的财政条件下也是有“经济理性”的，会在非经营性资源配置过程中发挥有限财政的最大效用。

第二，完善“非经营性资源”的配置功能要求保持区域政府与区域政府之间的适度竞争，即横向的适度竞争。对于非经营性资源来说，竞争是保证配置有效性的最好手段。上级区域政府应尽可能采用项目竞争等方式来实现促使下级区域政府提高竞争力，并实现大区域的社会公益和公共产品配置的平衡。但上级区域政府要防止过度竞赛、强者过强的马太效应，防止社会公益和公共产品在局部过度集中、过度优越的问题。

3. 创新、引领“准经营性资源”的效用发挥

准经营性资源可以在市场商品与公共产品之间摇摆，经常成为区域政府的“抓手”，有效开发利用准经营性资源，可以提高区域发展优势和区域发展竞争力。准经营性资源“经营性”特点可以在不同的区域上有所不同、也可以在不同时期不同的发展阶段有所不同。比如，公园的建设在经济发达区域具有经营性，而在经济不发达区域不具有经营性，比如污水处理厂、高速公路等通常在建设资金回收期具有经营性，而资金回收以后可以成为公共产品。区域政府就

是要创新准经营资源的开发利用模式和经营模式，BOT 方式、PPP 方式都是世界上比较成熟的准经营性资源经营开发模式，区域政府要努力去学、想办法去用。区域政府应善于创新各种投融资平台和协同开发平台，积极纳入社会资本，共同开发准经营性资源。

五、政府超前引领(GFL)是区域竞争关键

(一)“理念超前引领”是“要素驱动”阶段的实质竞争力

“要素驱动”阶段，区域技术水平不高，创新能力不足，资本积累和管理水平都比较有限，经济增长主要靠劳动、土地或其他自然资源等生产要素在投入数量上的简单扩张来实现，且区域政府以获取土地财政为主要收入源泉。这个阶段的区域竞争手段也主要是以拼资源、拼价格为主，简单粗放，虽然短期内可以在区域竞争中获得优势并取得经济上的一系列成果，但长期看这种竞争手段是没有发展潜力的，可复制性太强，容易带来对生产要素的过分掠夺，难于培育自己的核心竞争力，不具备可持续发展的基础，长此以往无异于“自杀”，而且会给经济发展带来极大的副作用，比如效率低下、技术进步滞后、资源枯竭、人才流失、社会矛盾激化等，最终可能会永久丧失培育核心竞争力的机会并深陷资源与经济衰竭的恶性循环中。

所以这一时期政府超前引领(GFL)的方向和手段至关重要，决定了未来区域发展的道路和走势，思路决定出路，理念的高度决定了整个区域发展的格局，而且一旦形成定势就会形成路径依赖，再重新打破的代价极大。分析这一阶段区域竞争要素的优劣势，首先必须要有长远的发展目光来确定当前的立足点和未来转型的模式框架，因此要素驱动阶段的规划相当关键，而规划首先要有先进的理念，也就是区域发展战略思维，所以“理念超前引领”才是区域竞争中真正的竞争力。

理念超前引领意在理念创新。区域政府的“理念超前引领”包括对区域要素的整体把握和调控思路，展示的是区域政府的视野和胸怀，也是对未来发展战略定位和发展模式的全面规划，是对区域政府的极大挑战。在要素驱动阶段，区域政府要在理念的层面上构筑长远发展的顶层设计，解决好发展方式和动力问题，明确区域长期稳定的基础和动力源，并且要做好区域内各生产要素的合理配

制度创新。比如，中国新能源汽车的井喷式增长和政府的扶持制度有很大的关系。制度创新形成的制度超前引领必然紧密结合技术的创新，有效地将技术创新纳入到制度激励和引领范畴，对共享经济、长尾经济、零成本经济等经济发展模式以及大数据、云计算、移动互联网、物联网、人工智能等新一代信息技术予以大力扶持，它将是区域政府的政策制度与经济、产业、科技等全方位的深度融合，必能不断催生新业态、新产品和新模式，发展新形势。在“创新驱动阶段”，区域政府在保护创新和鼓励创新的基础上，还应该本着鼓励创新、降低创新成本的原则，给创新活动建立宽松的环境，进而加强制度供给，有效保证市场准入，激发市场潜能。同时也应当通过制度引领来防止区域政府在竞争中对市场规律的破坏，抑制区域政府的恶性竞争，提高社会资金形成和配置效率。

(四) 全面超前引领是“财富驱动”阶段竞争的必然选择

经济增长的“财富驱动”阶段，人们以个性的充分发展、精神的高端享受、生活和工作的全面平衡为追求，服务业的创新会日新月异，资源与环境意识会越来越强，新的经济发展模式和个人的成长模式必将不断推陈出新，一切都是新的，一切都在变化中。

面临着这样一个丰富、多样且动态十足的经济发展阶段，政策引领的时机、力度、内容等都需要随时调整，政策制度本身的创新也在时刻发生。如果仅靠某种政策制度上的超前引领，必然无法跟上和有效管理区域经济的瞬息万变，甚至可能因为政策手段的片面性和滞后性成为区域发展的阻碍因素。经济发展的灵活迅捷要求多样性的政策制度相协调，全面的超前引领才是保证区域竞争优势的必然选择。既要在理念上跟上财富驱动时代的脉搏，也要引领财富时代的价值取向，保持经济发展的持续活力。同时也应在组织管理上采取更加灵活多变而又不失核心稳定的形式对财富驱动阶段的所有创新进行分门别类的服务和引领，打造反应快速、管理高效、服务细致的组织模式。在技术和制度的超前引领上，就更加需要开放、包容、公正、向上、颇具洞察力与预见性的顶层设计，为以技术创新为主导的各类创新提供持续的制度激励和保障。

第五章 / 有为政府与有效市场

亚当·斯密的《国富论》一经发表，便对西方经济理念产生了深远的影响，经济主体功利性的追求与“看不见的手”产生了一种强大的创富力量，推动了经济发展与社会的变迁，最后演变成了一种新的经济生态。价格机制作为一种资源配置的手段，表现出了对效率提升、经济结构优化与经济形态演变的强大动力。

经济发展的实质就是提高稀缺资源的配置效率，以尽可能少的资源投入获得尽可能大的效益。亚当·斯密之后的经济学家、无论西方经济学还是马克思主义政治经济学，都无一例外地承认市场经济在资源配置效率上无与伦比的强大功能，世界各国的经济实践也用国家发展的速度和实力证实了市场是最有效率的配置资源形式。市场决定资源配置是市场经济的一般规律，市场经济本质上就是市场决定资源配置的经济，这一点已经在理论界和各国实践中达成共识。

但是在世界经济的实践发展中，出现过两种主要的经济体制类型——市场经济为主体的经济体制与计划经济为主体的经济体制。随着世界经济的发展，这两种经济体制出现不断融合的趋势，政府与市场之间也不断发生交叉，政府经济行为的方式和结果越来越多地影响到整个经济总量和结构的运行，原有的经济理论体系框架不断被突破。世界经济发展实践中所反映出的市场的失效性、政府行为的主动性与竞争性、关键职能的多重性、市场与政府不同边界的产出率等问题，都标志着现代市场经济内涵中市场与政府的共生共存性，市场与政府在经济运行中到底如何发生作用以及如何匹配都是现代市场经济中的根本性的关键问题。

市场经济体制和计划经济体制作为社会资源配置的方式，解决在资源稀缺的情况下，以某种方式来决定一定时期，社会生产什么，生产多少，怎样生产及如何分配的问题。计划经济条件下，资源配置的决定者是政府计划，由国家政府制订一个无所不包的计划，指挥安排一切经济活动。而在市场经济下，市

场价格这只看不见的手成为指挥人们生产什么，生产多少，怎样生产的决定力量。在现实经济中，纯粹的计划经济和纯粹的市场经济都不多见，计划经济作为一种完全排斥市场的经济体制，在现代国家中已经基本退出了历史舞台，但是计划作为调控经济的手段之一，还是被保留并经常使用。在市场经济体制中，并不是完全没有计划，市场经济体制国家也都有制定宏观战略与规划来参与资源配置，只是这些计划相对于市场而言是辅助性的、指导性的，市场机制仍是资源配置的决定性因素。

一、三种市场类型

根据市场在经济运行中的完备性和发挥力量的强弱，我们可以将市场分为弱式有效市场、半强市场和强式有效市场三种类型。通常而言，市场资源配置比较多关注“可经营性资源”，由于“可经营性资源”的完全竞争性和完全排他性，使得市场价格机制可以得到充分的发挥，那些遵循市场规律的市场竞争主体可以得到来自市场的充分回报，实现市场资源配置的高效性。“非经营性资源”的配置相对于市场而言，因其明确的非排他性和非竞争性，往往是市场无法完成的，所以这类资源的配置不归属于市场。还有一类“准经营性资源”的配置，市场可以在某种程度上介入，但在市场经济发展初期，这类资源的界定还不够清晰，市场也缺少完备的手段对这部分资源实施有效配置，所以关于“准经营性资源”的配置主体和配置手段是否明确和完善，也可以看作是市场经济“强弱”的一个标志。

1970年，尤金·法玛(Eugene)针对证券市场提出了“有效市场”假说，即从价格的交易信息承载量上来判断市场的强弱。他认为，当价格反映了全部的市场信息或者说价格完全由市场决定时，它是“强式有效市场”，如果价格的决定包含了较多市场以外其他因素，它意味着市场是“弱势”的，介于二者之间属于“半强式有效市场”。在此，我们暂且不论其以价格交易信息承载量大小为标准来界定“有效市场”的强弱是否有合理内涵，但其对现代市场作用有“强式有效市场”“半强式有效市场”与“弱式有效市场”之分还是非常赞成的。

本书认为现代市场作用之分应按现代市场体系发挥功能作用的状况或程度来

界定。市场最初只具备“要素体系”和“组织体系”这两个要素，在发展过程中，“市场法制体系”和“市场监管体系”逐渐建立健全，到了市场发展的成熟阶段，也就是现代市场体系阶段，“市场环境体系”和“市场基础设施”要素也发展到相应高度，成为现代市场体系的重要组成部分。根据市场体系发展的进程，可以按照这六个要素的具备程度将市场分为弱式有效市场、半强式有效市场和强有效市场三种类型。

（一）弱式有效市场

1. 标志

“弱式有效市场”是指只具备“市场要素体系”和“市场组织体系”的市场，对于资源类型的划分还不够明确，市场该负责哪类资源配置还处于一种自发的探索阶段，一般出现在市场经济的发育初期。

2. 内涵

“市场要素体系”是各类商品市场和要素市场构成的体系，包括可供交换的商品、商品的卖方和买方。商品既包括有形的物质产品，也包括无形的服务，以及各种商品化了的资源要素，如资金、技术、信息、土地、劳动力等。各类市场的最基本运行要素就是指价格、供需和竞争等。“市场组织体系”则是指在社会分工的基础上，各类市场在价格机制的引导下形成一个有机联系的整体，具体是指由各种市场要素组合而成的各类市场实体及市场中介机构。其包括各类商品和生产资料的零售市场、批发市场、跨境贸易机构等，以及各种专业劳动力市场、金融机构、技术信息交易机构、产权市场、房地产市场等中介组织，它们相互联系、相互制约，有效调配市场要素开展各类生产和服务，提高市场运作效率、实现市场运行体系下的组织发展和消费效用的最优化。“市场要素体系”和“组织体系”意味着市场在资源配置中发挥着基础作用，无论消费还是生产，基本都可以纳入到市场体系中，所以具备这两个要素的市场可以称之为“有效市场”。

但只具备这两个要素的市场又是“弱式”的，原因在于市场经济发展初期，虽然市场要素体系和市场组织体系已经初具规模，市场资源配置功能占据主导地

位,但由于此时市场发育还不完善,资源尚未做出清晰分类,“可经营性资源”“非经营性资源”和“准经营性资源”仍处于界限不清的混沌状态,在市场竞争简单逐利的动机驱使下,市场资源配置自然会出现只要有利可图便不分界限随意尝试的问题。加之此时市场结构不合理、信息不对称、缺少监管、缺少法制环境,一些本该由政府主导配置的“非经营性资源”也可能被纳入私人领域,权钱交易、垄断暴利等问题都有可能发生,既损害了市场效率也极大地破坏了社会公平。至于“准经营性资源”的概念还处于空白状态,在配置上更可能存在随意介入、随意抛弃的混乱境地。资源界定不清,就意味着市场和政府的资源配置界限不清,就一定会存在市场与政府之间的越位、缺位或错位问题,这些问题的发生都说明此时的市场距离公平公正、高效规范的现代市场模式还有一定距离。所以仅有市场要素体系和市场组织体系而缺少监管和法制体系的市场只能是“弱式有效市场”。

3. 历史时期

美国 1776 年建国至 1890 年之间的市场发展状况属于弱式有效市场时期。这一时期,美国认可自由放任(laissez-faire)的理念,市场经济要素体系和组织体系随着南北战争中北方的获胜得到了进一步的发展和完善,但反对政府干预经济的理念依然盛行,市场秩序处于自发状态,直到 19 世纪后期,当小企业、农场和劳工运动要求政府出面为他们调停时,这种状态才开始变化。因此,这一时期的美国属于弱式有效市场阶段。

(二) 半强式有效市场

1. 标志

具备市场要素体系、市场组织体系、市场法制体系、市场监管这四大要素的市场可以称之为“半强式有效市场”,是在“弱式有效市场”基础上的市场体系的进一步完善,比如市场要素体系和市场组织体系依然是市场运转的主体,但在认同市场是配置资源主体地位的同时,也加强了市场法制体系和市场监管体系建设。在资源类型划分上,“可经营性资源”和“非经营性资源”的划分已经基本明确,但“准经营性资源”该如何界定以及如何提高配置效率仍然不够清晰。

本集中带来的规模效益，又保证有创新能力的中小企业获得良好的生存土壤，为美国经济发展提供不竭动力。

(三) 强式有效市场

1. 标志

“强式有效市场”是同时具备市场要素体系、市场组织体系、市场法制体系、市场监管体系、市场环境体系和市场基础设施这六大要素的市场，相对于“半强式有效市场”而言，“强式有效市场”又多了市场环境体系和市场基础设施这两个要素。这个阶段的“准经营性资源”概念已经清晰并且在该类资源配置上已经形成市场与政府的和谐分工，配置效率达到新的高度。这个时期意味着市场经济发展已进入到现代市场体系阶段。

2. 内涵

市场环境体系包括完善实体经济基础、企业治理结构和社会信用体系三大方面。建立健全市场信用体系，以法律制度规范、约束信托关系、信用工具、信用中介和相关信用要素，并以完善市场信用保障机制作起点建立社会信用治理机制，是市场环境体系建设的重点。市场环境体系的日益成熟，意味着信息的全面公开透明，市场主体的竞争不再是凭借信息优势、依靠某个机会的爆发性增长，而是对市场竞争主体的管理能力、产品创新能力和渠道升级换代上的整合能力的比拼，市场竞争发展到了“系统管理”的阶段，不但要在某几个方面具备独特的优势，在各个方面都要建立相匹配的系统管理能力，实现内部管理、技术开发、市场营销等各方面的全面提升，产品的价格也真正体现了市场主体的全部竞争力。市场基础设施包括与市场相关的一系列软硬件设置集合，市场服务网络、配套设备技术、各类市场支付清算体系、科技信息系统等是现代市场经济体系的必备基础设施。对这些基础设施的登记、结算和托管，实现资本市场监管数据信息共享、推进资本市场信息系统建设，提高防范网络攻击、应对重大灾难与技术故障的能力才是市场基础设施建设的重点。市场大数据信息系统的建设和完善将市场价格的信息承载力推向新的高度。市场要素体系、市场组织体系、市场法制体系、市场监管体系、市场环境体系和市场基础设施这六个方面的现代市场体系要素共同打造了“强式有效市场”。

市场环境体系和市场基础设施的完善也为“准经营性资源”的界定和高效配置手段的完善提供了条件。比如市场环境体系的完善可以在政府和市场之间建立良好的契约关系，利于对处于二者交叉地带的“准经营性资源”开展资源配置的合作共赢模式，市场基础设施中的清算体系、风险控制系统等也为政府与市场的资源配置合作打开了更为广阔的空间。所以，现代市场体系要素的不断完善是与资源分类和配置手段的不断清晰化相生相伴的，六个市场体系要素的完备和“准经营性资源”配置的明确化是“强式有效市场”形成的重要标志。

3. 历史时期

就当今市场化强度最高的美国证券市场而言，应该处于半强式有效市场与强式有效市场之间。在公司收购活动中，收购消息封锁较为严密，对市场的冲击力度极小，保证了市场的相对公平性。而绝对的强式有效市场在现实中还没有出现。

美国从 20 世纪 90 年代开始的 market 发展和成长状况，正在沿着这一趋势前进。按现代市场体系中的市场要素体系、市场组织体系、市场法制体系、市场监管体系、市场环境体系 and 市场基础设施六个方面的成熟与完善程度来划分“强式”“半强式”“弱式”有效市场，能反映市场经济历史的本来面目与真实进程，又便于清晰界定、实际操作、实践评估。世界各国努力构建现代市场体系，能促使完善的市场功能在其经济发展、城市建设和社会民生中发挥出重要作用。

二、三种政府类型

对政府类型的划分仍要从资源的三种分类入手，即政府对非经营性资源、可经营性资源和准经营性资源的不同介入可以将政府划分为“弱式有为政府”“半强式有为政府”和“强式有为政府”三类。只关注非经营性资源的政府可以被称为“弱式有为政府”；不但关注非经营性资源，对可经营性资源也给予一定扶助的政府可以被称为“半强式有为政府”；而那种对非经营性资源直接配置、对可经营性资源积极扶助、对准经营性资源超前引领的政府则可以称为“强式有为政府”了。

世界各国政府实践和中国改革开放的成功经验告诉我们：为防范城市资源闲

置浪费或城市建设管理低质无序问题，各国政府都会局部或大部分地把“准经营性资源”放置市场去开发、经营和管理。此时，其载体——即项目的股权性质与结构，必须符合市场竞争规则；其运营——即项目的投资经营管理，必须通过市场竞争手段。因此，一国政府对经济发展和增长的推动，表现为与其他国家或区域相比对三类资源的有效配置及与之相配套的政策措施优劣的相互比较和相互竞争上：①对“非经营性资源”的有效配置与政策保障，能促使社会协调稳定，提升和优化经济发展环境；②对“可经营性资源”的有效配置和政策匹配，能促进市场公开公平公正，有效提高社会整体生产效率；③对“准经营性资源”的有效配置和参与竞争，能推动城市建设和经济社会全面可持续发展。三种资源优化配置和政策配套，是一个大系统，是国家与国家之间的一个大竞争，是一个大市场体系的竞争。

（一）弱式有为政府

1. 含义

“弱式有为政府”是指政府只关注“非经营性资源”的配置及相关政策配套，而对“可经营性资源”的配置和配套政策问题认识不清，向无举措。这种政府管理模式也常常被称之为“小政府”模式。

2. 特征

这种弱式有为政府推崇市场机制，思想与政策上尽可能限制政府在资源配置中的作用，行为表现相对消极和被动，只在“非经营性资源”较多的公共领域发挥作用，对经济领域一般采取不干涉的态度，以政府最小的权威来保障经济运行，尽可能依靠市场自身力量调节经济运行，哪怕市场调节需要付出较大代价或需要较长时间的恢复，政府也不能直接干预。因此，弱式有为政府通常将其职能收缩限制在“最小化”或是“守夜人”的这些基础功能(例如法庭、警察、监狱、防卫部队等)的提供上。同样，对国家权威的分散与下放也是弱式有为政府的特色，认为政府应将权威下放至小型的管辖范围(如区域和乡镇)而不是较大的管辖范围(如州和国家)。最后，弱式有为政府通常反对政府直接参与接济，反对在经济上进行财富重新分配和补贴。在政策安排上基本是低支出、低税率、低社会福利，强调个人的自由意志和自我负责精神。

(二) 半强式有为政府

1. 含义

我们可把只关注“非经营性资源”和“可经营性资源”的配置及相关政策配套的政府称之为“半强式有为政府”。这类政府在履行公共职责、社会保障等基本职能外，对市场运行状态也予以关注，或者在市场运行失灵时，运用有效需求或有效供给的相关政策措施进行宏观调控、调整和干预，防止经济陷入过度低迷带来经济运行中的重大损失与破坏；或者开始着手经济战略发展，对产业布局规划、引导，对生产经营扶持、调节，对市场竞争“三公”监管，调控物件上涨，控制失业率，以力图促进国家总供给与总需求动态平衡。但其对“准经营性资源”仍认识模糊，界定不清，政策不明，措施不力，效果不佳。

2. 特征

半强式有为政府对“准经营性资源”的内涵与界定不清晰，但对“可经营性资源”则在市场失灵时加以调控，主要特征如下所述。

(1) 承认市场是资源配置的决定性力量的理念，但关注市场运行态势，不一味消极。

(2) 对涉及整体经济布局和国计民生的重大领域的可经营性资源采取扶助态度，根据项目的战略意义和资产专用性程度选择扶助或干预方式。

(3) 对容易产生“市场失灵”的经济领域给予调整和引导。

(4) 对市场资源配置主体不愿意进入的领域，直接进入或者以适当的方式促成市场主体进入。

(5) 政府对“可经营性资源”的调整和扶助具有一定的临时性和灵活性，主要以弥补市场调节不足为主。

(三) 强式有为政府

1. 定义

“强式有为政府”是指政府已能对“准经营性资源”进行准确界定并能够与市

场协同配置,政府充分发挥其经济导向、调节、预警作用,依靠市场规则和市场机制,通过引导投资、引导消费、引导出口的作用,运用价格、税收、利率、汇率、法律等手段和引领制度创新、组织创新、管理创新、技术创新等方式,对“非经营性资源”“可经营性资源”“准经营性资源”三类资源各自采取有针对性的政策措施,有效配置各类资源,形成领先优势,促进区域经济科学发展、可持续发展。因此,“强式有为政府”也可以理解为“超前引领”的政府^①。

2. 特征

“强式有为政府”不仅关注“非经营性资源”和“可经营性资源”的配置与政策配套,而且参与和推动“准经营性资源”的配置和政策配套。其根据国家经济分类的三类资源,发挥政府的经济导向、调节、预警作用,依靠市场规则和市场机制,运用投资、消费、出口、价格、税收、利率、汇率、政策、法规等手段,开展制度、组织、技术、理念创新,有效配置非经营性资源,提升经济发展环境,有效配置可经营性资源,提升经济发展活力与协调性,有效配置准经营性资源,形成领先优势,促进国家全面科学可持续发展。它是各国参与世界大市场体系竞争的制胜路径。

(1) 强政府可以通过积极经济导向的调节、预警形成区域竞争,推动经济发展。在市场经济条件下,强政府的职能不仅是公共事务管理和服务,还包括协调和推动经济发展。例如,制定经济规范和维持市场秩序;保持宏观经济稳定,提供基础服务;培育市场体系,保证市场有序进行;进行收入再分配,实现社会公平目标等。强政府的双重职能,一方面代表了市场经济的微观层面,另一方面代表了市场经济的宏观层面,即国家政府宏观引领调控经济发展。

市场经济的竞争主体存在双重要素,即企业和政府。在微观经济层面,市场竞争的主体只有企业;在宏观经济层面,市场竞争的主体还包括强政府,形成两个层面的竞争,实现经济持续快速发展的“双动力”。

(2) 强政府的“超前引领”(GFL)以市场机制和市场规则为基础。

在市场经济体制下,资源配置应该通过价格机制的作用来实现的。强调强政府,并非等于政府什么都要管,而是对“可经营性资源”放给市场去管,对“非

^① 以下章节中,我们也把“强式有为政府”简称为“强政府”;把“强式有效市场”简称为“强市场”。

的进步。只有创新型政府，才能发挥制度上的“超前引领”作用，形成创新型的制度。

组织的“超前引领”，是指通过政府，特别是区域政府在政府组织管理结构、组织管理方式和组织管理模式等方面进行的创新活动，提高经济和产业发展的组织基础，从而促进经济发展和社会进步。通常而言，组织管理创新的内涵和目的实质上是管理模式或商业模式的变革与创新。

技术的“超前引领”，是指发挥政府在集中社会资源中的优势，使其直接或间接参与科研组织、科研活动、科研项目和技术发明，推动技术进步，促进企业技术创新能力建设。其包括两个方面：一是为企业提高技术创新能力创造一个有利的外部环境，如加强专利体系和产品标准化建设等；二是采取一系列直接在经济上激励企业技术创新的措施和政策，如通过关键技术领域的研发资助计划或设立技术基金等。

理念的“超前引领”，是指政府在行使宏观公共权力和管理社会的过程中，对不断出现的新情况、新问题进行前瞻性的理性分析和理论思考，对经济和社会现象进行新的揭示和预见，对历史经验和现实经验进行新的理性升华，从而指导经济制度和组织形式的创新和发展。在新的经济发展阶段，只有全面创新区域政府的理念，如公民社会理念、有限政府理念、政府公开理念、政府效能理念等，才有可能为创新区域政府的管理体制、管理行为、管理方法和管理技术，提供正确的价值导向和巨大的创新动力。

三、政府与市场的组合模式及评价

在传统微观经济学理论中，市场价格机制是推动经济运行的根本力量，价格的变动影响市场供求机制，消费、生产、分配等活动在价格这只看不见的手的引领下实现均衡，形成资源配置的最佳状态。传统微观经济学理论认为，政府对微观经济领域应该采取不干预态度，任何一种政府对微观企业或市场机制的干预都会造成效率的损失。但这种传统理论在 20 世纪 30 年代的世界经济危机面前变得有些苍白了，政府干预经济的时代由此开始，政府宏观调控下的市场经济模式成为主流，凯恩斯主义经济学及其后来的新古典综合派成为宏观经济学的主体理论体系。

